Implementing Results-Based Management:

Lessons from the Literature

- INTRODUCTION
- PROMOTING FAVORABLE IMPLEMENTATION CONDITIONS
  - Organisational Factors
    1. A customised results-based management regime is critical
    2. Take your time and maintain momentum
    3. Linking performance measures to the policy or strategic framework is key
    4. Align management systems to support implementation
    5. Providing adequate financial and human resources is critical
    6. Location of stewardship over performance measurement process is important
    7. Pilot projects can be a useful approach
  - Human Factors
    8. Developing a performance management culture is critical
    9. A practical understanding of accountability is needed
    10. Senior level leadership and involvement is essential
    11. Full participation fosters support for implementation
    12. Training and education are key ingredients for success
    13. Use existing expertise to support implementation
    14. Communicate purpose of performance measurement system
- DEVELOPING PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEMS
    15. Use a manageable number of indicators
    16. Clearly define key terms and concepts
    17. Using the logic chart can be very helpful
    18. Align performance measures with accountability and decision-making authority
    19. Credible performance information is essential
    20. Performance standards and targets are essential for measurement
    21. Use baseline data to set targets
- USING PERFORMANCE INFORMATION
    22. Demonstrable use of performance information is essential
    23. Evaluation and performance measurement are complimentary
    24. Incentives can be used to foster support
    25. Performance reporting is needed for decision-making
    26. Learn, review, and adjust performance measurement systems
- BIBLIOGRAPHY
- ANNEX A: Summary of Lessons Learned from 1996 Report

INTRODUCTION

The following is a concise synthesis of lessons learned from implementing results-based management[1] in a variety of Canadian and international jurisdictions. It is a follow-up report to a review prepared and published by the Office of the Auditor General in 1996, which is summarised in Annex A. Unlike the first review that focussed specifically on implementation, this update also includes lessons learned on more operational issues such as development of indicators, data collection, analysis, monitoring and reporting. It should be noted that the preparation of this report did not involve a critical analysis of specific lessons learned as published in the literature, but rather focussed on common lessons learned and trends across jurisdictions.

[1] Results-based management, managing for results and performance management are used interchangeably throughout the

report.

There is an abundance of literature on performance measurement and results-based management however most of it tends to be descriptive or normative. The documents used for this report were published between 1996-1999 and attempted to assess what has worked and what has not worked with respect to efforts at implementing results-based management. The lessons that have been identified as being instructive are divided into three sections: promoting favourable implementation conditions, developing performance measurement systems, and using performance information. For more discussion of specific points raised under any of the lessons learned, the reader is advised to refer to the cited references contained in the bibliography which provides a comprehensive list of reports and articles. A list of references from the first review is also included in Annex A.

PROMOTING FAVORABLE IMPLEMENTATION CONDITIONS

Implementing and maintaining a performance management and measurement system represents a major commitment on the part of any organisation. Several organisational and human factors have been identified in the literature that contribute to the creation of a favourable implementation environment. By paying careful attention to these factors, an organisation can generally improve its chances of establishing a successful performance management and measurement system.

Organisational Factors

1. A customised results-based management regime is critical

Though it may be tempting to simply adopt a results-based management system deemed successful in another jurisdiction or organisation, this practice has proved to be very ineffective. It is important that the system be developed according to the needs and situation of the users. No single system will be appropriate for every organisation. As Joyce (1997, p.53) notes: "...public agencies are not all alike. Different solutions exist for the performance measurement problem in different agencies." The evidence suggests that customised results-based management systems are critical for success. (Caiden 1998, p.45) Even individual components such as indicators and data collection systems should be developed with the specific users in mind. (Joyce 1997, p.53; Itell 1998, p.12)

Experience in OECD countries suggests that selecting an appropriate approach for implementing results-based management is also very important. "Basic approaches to implementing performance management (e.g. top-down versus bottom-up; comprehensive versus incremental; systematic versus ad hoc; de facto versus de jure) must be selected according to the needs and situations of each country." (OECD 1997, p.29)

2. Take your time and maintain momentum

Implementing results-based management is a long-term process. It takes time to plan, develop indicators, and align management systems before even collecting any performance data. (OECD 1997, p.29) For example, Poate (1997, p. 54) notes that "For aid donors dealing with a two year planning cycle and five-year implementation, results may take a decade to emerge", while Plantz, Greenway and Hendricks (1997, p. 24) suggest that "It could easily take an agency seven months or more of preparation before collecting any data, and it easily could take three to five years before the findings of a program's outcome measurement system actually reflect the program's effectiveness." As suggested by the experience of OECD countries and development agencies, organisations have to be patient and persistent. In this type of process, building consensus and maintaining momentum is crucial to success. (Poate 1997, p.56) This is particularly important in a highly politicised organisation where the political timetable may pr esent a formidable obstacle to long-term implementation. (Newcomer 1996-97, p.32)

Though it may be tempting to rush implementation, organisations have found that this only decreases the likelihood that the measurement system will be useful. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24) The idea is to take the time to develop and implement a results-based management system that will be worthwhile and is accepted throughout the organisation. For example, organisations have limited the use

of indicators in certain cases until they had sufficient measurement experience. "Outcome oriented measures are given time to develop and any sanctions for not setting or reaching appropriate goals should come far down the road, after departments have experience identifying cause and effect." (Itell 1998, p.17)

3. Linking performance measures to the policy or strategic framework is key

The successful implementation of results-based management depends on the extent to which performance measures are linked to an existing policy or strategic framework. The experience of the Australian Public Service suggests that on a government level this policy and institutional framework should include formal Cabinet endorsement of evaluation requirements, strong political and managerial support, and clear mandates given by Cabinet to central agencies for implementation, and devolution of management responsibility. (Poate 1997, p.56)

From an organisational perspective, it is necessary to "Connect the dots. If your performance management efforts are not connected to your business plan (which defines day-to-day operations in a government agency) and to the budget (which is where the money is), then you will be doomed to failure because your performance measurement approach will have no real meaning to the people running, or affected by, the program. (National Performance Review 1999) This requires the existence of a strategic plan, inclusive of organisational goals and objectives that reflect a long-term vision or mission. (National Performance Review 1997; Downey 1998, p,18) Ensuring that performance indicators and measurement practices are linked to strategic objectives or expected results is key to successful performance management. (OECD 1997, p.29; Poate 1997, p.56; Epstein and Olsen 1996, p.43; Newcomer and Downy 1997-98, p.38; Nakamura and Warburton 1998, p. 40) In this way, performance measurement is integrated within strategic p lanning (Epstein and Olsen 1996, p.42) and therefore "knowledge about strategy implementation is increased, and the strategy is more likely to be realised." (PricewaterhouseCoopers 1999 p.8)

A message throughout the literature is to "Focus on the big picture. Executives must not get bogged down in minutia, but instead create a simple, clear vision of the agency' core mission based on a realistic view of the current situation and of future trends. Managers also need to take a corporate-level view, and not make the mistake of aggregating function or lines of business." (Downey 1998, p,18; see also PriceWaterhouseCoopers, 1999, Epstein and Olsen, 1996)

The experience of world-class organisations in Canada and internationally "suggest some general guidelines for defining indicators and measures. It is useful to begin with the end in mind - to go back to the vision and broad objectives that defined the long-term impacts the policy, program or service was intended to produce and for whom. From there it is possible to identify short- and medium-term results that should contribute to achieving those impacts and then indicators that fairly reflect those results." (Gibson and Boisvert 1997, p.8).

4. Align management systems to support implementation

Successful implementation of results-based management requires management systems that support the systematic collection, recording, analysis and reporting of performance information. (Olsen 1997, p.29; Poate 1997, p.57; PricewaterhouseCoopers 1999, p.11) For some organisations, this may mean realigning existing system in order to ensure that they collect the right information needed for decision-making.

In order to avoid costly duplication of effort, organisations should carefully examine existing data collection, monitoring, evaluation and research functions and the information they already collect. Existing systems may already be compiling data related to outcomes. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24; Nakamura and Warburton 1998, p. 41) "Another advantage of making use of existing information is that the personnel who have been responsible for the previously existing data systems will not be as likely to view the new performance measurement system as a direct threat to their job security." (Nakamura and Warburton 1998, p. 41)

For organisations who are installing or changing computer systems, this is an opportunity to modernise their service management and introduce performance information. (Local and regional authorities in Europe 1997, p.20)

5. Providing adequate financial and human resources is critical

In order to successfully implement results-based management, organisations require adequate financial and human resources. There is a cost associated with implementation and organisations do not necessarily have the capacity to adopt a new system. (Thomas 1998, p.17; Caiden 1998, p.40) If organisations are expected to design and use performance measurement systems, those requesting the information need to recognise that these organisations need the resources to do so. (Newcomer and Downy 1997-98, p.38) Experience in the US suggests that "commitment of resources - including the time of a top-level manager devoted to design and implement feasible performance measurement systems" is a key indication of top leadership support. Such support "minimizes the risk." (Newcomer and Wright 1996-97, p.32)

6. Location of stewardship over performance measurement process is important

There are so many players involved in implementation that there can be confusion over ownership in the development process. The location of ownership and control of the process is very important because this will inevitably have an effect on the type of performance measures that are developed. The literature points to different possible locations.

There is evidence suggesting that control over the process should not be located in financial management or budget office. Doing so may lead to measures that will serve the budgeting process well but will not necessary be useful for internal management. Some suggest that performance management be located at the program level and that this will assist in ensuring buy-in from line-managers. (Newcomer and Downy 1997-98, p.39; Newcomer and Wright 1996-97, p.32; Wholey and Newcomer 1997, p.94) However, according to the experience in the Australian Public Service, central monitoring and evaluation units within organisations should take responsibility for the process. It is argued that these units can provide the necessary technical and analytical expertise needed for successful implementation. (Poate 1997, p.56)

At the government level, the experience of OECD countries indicates that a central agency such as the department of finance or planning, cabinet office, or chief executive office should lead the process. (Poate 1997, p.53) "[I]f performance monitoring is to be part of an overall initiative, in particular, a shift from a traditional direct type of control to a more flexible, strategic, and distant type of control, then the need for firm central leadership seems clear." (Zapico-Goñi and Mayne 1997, p.261)

7. Pilot projects can be a useful approach

Conducting pilot projects presents a good opportunity for organisations to test new management systems. They represent an opportunity to identify and work out problems with some or all of its components. To be effective, pilots must attempt to emulate the scenario of full implementation. Therefore pilots must last long enough to test most aspects of the new system including data collection and must involve a representative group of participants. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24)

Human Factors

8. Developing a performance management culture is critical

Successful implementation of results-based management is dependent on the organisation's ability to create a management culture that is focussed on results. (USGAO 1997b, p.73; Epstein and Olsen 1996, p.43; PricewaterhouseCoopers 1999, p.11) It requires more than the adoption of new administrative and operational systems. An emphasis on outcomes requires first and foremost a performance-oriented management culture that will support and encourage the use of the new management approaches. (Poate 1997, p.57; Downey 1998, p.18) The public sector traditionally has had an administrative culture which

emphasises the measurement of input whereas a performance management culture is focussed on managing inputs and outputs to achieve outcomes.

A lesson from companies in Europe and the US is to ensure that the right values and behaviours are operative in the management culture. "Leaders are establishing a target set of desired values and behaviours, and designing measures to deliver theses whilst avoiding inadvertent undesirable behaviours.... Leaders are realising that processes to produce desired behaviours must work their way through an increasingly complex organisational web if value is to be delivered." (PricewaterhouseCoopers 1999, p.11)

The New Zealand experience suggests that the informal factors in an organisational culture and environment are sometimes more important than the formal ones. "While new formal management arrangements and systems have been vital, the positive changes that have been brought about could not have occurred without the informal systems of peer-group pressure, a commitment to public service ethics and individual professionalism among key staff." (Poate 1997, p.57)

Experience in the US identifies a possible obstacle to introducing the concept of using performance information for decision-making as the existing culture of the organisation, "which may be used to conducting its affairs, for example, according to established custom, by rules of thumb...or in reaction to external events as they occur. Using performance data to make decisions in such cases would require an organizational revolution." (Caiden 1998, p.40) An organisation's current climate can also negatively affect implementation. Results-based management may be viewed by staff as a cost-cutting exercise, especially in times of budgetary restraint and downsizing. This creates defensiveness and impedes implementation of a performance-oriented culture (Thomas 1998, p.18).

Changing the culture is not an easy task and also takes time. It is long-term process of change that must be consistent and requires continual refinement and improvement. (Thomas 1998, p.17; Poate 1997, p.56) Experience suggests that appropriate leadership and a sense of shared commitment to the reform process is critical to building a performance-oriented culture. (Mascarenhas 1996, p.17; USGAO 1997b, p.73)

9. A practical understanding of accountability is needed

Implementing results-based management is a significant public sector management reform which presents new challenges in defining accountability. "In this environment it will be necessary to rearticulate our vision of public accountability." (Shergold 1997, p.303) The traditional notion of accountability, top-down authority responsible to the people through elected policymakers and senior administrators, must be reshaped to reflect this new public sector management environment. (Kettl 1997, p.456) The traditional notion of only holding public servants to account for the correct application of government regulations and procedures seems incompatible with an empowered, results- and service-oriented public sector. (Mayne 1997, p.159) However, it is recognized that "...it is a significant challenge to effect a culture change that allows employees to realize that they are accountable for results - not just to their supervisor, but to the organisation, customer and stakeholder." (National Performance Review 1 999)

Results-based management implies a shift in focus away from procedures and outputs management to outcome level results achievement. While current outputs-based performance management systems hold individuals responsible for output achievement, it does not logically follow that public servants should now be held accountable for achieving policy and programme outcomes. "Accountability means that government agencies have a responsibility to influence outcome results. This does not mean writing into a contract or a performance agreement that you are going to be 100% accountable for reducing an accident rate to a certain level by a given time. It is a matter of recognising that there's a responsibility to influence the outcome result that's being sought". (State Services Commission 1999) There remains, nonetheless, an obligation to demonstrate what outcome results have been accomplished. "The key is to make this demonstration the essence of the accountability regime. Accomplishment accountability is the credibl e demonstration of what one has achieved that is of significance and value." (Mayne 1997, p.159)

10. Senior level leadership and involvement is essential

There is strong evidence to suggest that senior level leadership is necessary for successful implementation. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.23; Wholey and Newcomer 1997, p.94) Without the support of senior management, there is no impetus for change. (Epstein and Olsen 1996, p.42) It is critical that they fully support and actively participate in both the creation and implementation of results-based management. (Downey 1998, p.18; Poate 1997, p.54) By actively participating in implementation, they are demonstrating their commitment to the reforms. (Alford and Baird 1997, p.56) "Clear, consistent, and visible involvement by senior executives and managers is a necessary part of successful performance measurement and management systems." (National Performance Review 1997) "Senior leadership must help an organisation overcome its resistance to change." (National Performance Review 1999)

There is also evidence to suggest that the leadership role be shared. Although the support of top political leadership is essential to ensure the success of the system (Newcomer and Downy 1997-98, p.39), it is important to cascade leadership throughout the organisation. (National Performance Review 1999) This will give the performance management process a depth and sustainability that ensures its survival through changes in political party leadership or senior management level turnover.

11. Full participation fosters support for implementation

In all cases, governments attribute successful implementation to full participation of staff at all levels. (Downey 1998, p.18) In addition to staff, it may also be beneficial to include other stakeholders in the process especially when identifying expected outcomes. Seeking different perspectives may reveal important issues that may not have occurred to staff. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24; National Performance Review 1999; Local and regional authorities in Europe 1997, p.15; Epstein and Olsen 1996, p.42) Stakeholder involvement can help an agency identify results-oriented performance measures and set realistic target levels. (USGAO 1997b, p.13)

Another benefit of stakeholder involvement is that it helps increase their commitment and a sense of ownership, both of which provide needed support for the performance measurement system. Gibson and Boisvert (1997, p.18) point out that "[s]ustainability is not guaranteed in a political environment, but gaining the commitment and support of clients helps embed the desired changes." As well, "[e]ssentially, stakeholders are less likely to criticise or resist a management framework that they have developed themselves." (Meier 1998, p.i) This is why it is important that those who will actually be using the new performance measurement system develop their own measures. (Epstein and Olsen 1996, p.42) Simply put, "do not impose, involve". (Poate 1997, p.53)

12. Training and education are key ingredients for success

A major hurdle in implementing results-based management is the relative lack of experience and expertise. (Mascarenhas, 1996, p.22; Hatry 1997b, p.41) Successful implementation is dependent on managers and staff having the necessary knowledge, skills and abilities to develop and use the performance measurement system. (USGAO 1997b, p.76; Itell 1998, p.17; Newcomer and Downy 1997-98, p.39; Poate 1997, p.57) The lesson has therefore been to provide training for nearly all of those involved. Training will provide managers, staff and key stakeholders with the knowledge and skills they need to work with data, understand it and use it to improve effectiveness. (Gibson and Boisvert 1997, p.11) It has also been suggested that in order to ensure the institutionalisation of results-based management, political appointees in strategic areas such as budget offices should also receive training. (Newcomer and Wright 1996-97, p.32)

Training can also assist in changing the organisational culture. Once managers and staff understand how results-based management works, they start to appreciate its potential. (Epstein and Olsen 1996, p.42) "When new systems are bring introduced, training is likely the be needed at two levels: familiarity with the basic concepts linked to the underlying principles of reform; and operational support to define objectives, construct performance indicators, use indicators for reporting and review, and evaluate. The

former can be achieved through briefings and explanatory material. The latter required a sustained effort from something like a methodology support group." (Poate 1997, p.54)

13. Use existing expertise to support implementation

Implementing results-based management can be very challenging for organisations, especially those that lack the in-house technical capacity. One important lesson that has been learned is to use expertise to support implementation. A technical expert can provide guidance on every aspect of development and use of the performance measurement system. "The first time around, guidance on collection and analysis methods from a technical expert will often save time, offer reassurance, and improve results." (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24)

Organisations may not have to look very far. The expertise may very well exist within the organisation itself. Employees with experience in any aspect of results-based management should be directly involved in implementation. (National Performance Review 1999) "Evaluators also possess the technical expertise needed to inform the design of performance measurement systems as well as the analysis of performance data." (Wholey and Newcomer 1997, p.98)

14. Communicate purpose of performance measurement system

It is essential to have a vision or plan which contains a clear definition of the purpose of results-based management and to communicate this throughout the organisation. (Epstein and Olsen 1996, p.41, p.42; PricewaterhouseCoopers 1999, p.7; Itell 1998, p.17) Lessons from companies in Europe and the US show that "[t]he starting point for any improvement programme is to realise that the current position is unsatisfactory and something better exists and is achievable." (PricewaterhouseCoopers 1999, p.7) Employees need to know why performance measurement is being undertaken, what their role is in the new system and how performance information fits into the decision-making process. (National Performance Review 1997; National Performance Review 1999) They need to know that the performance measurement system will provide essential information to improve management within the public sector and that it will help monitor progress made towards the achievement of expected results. "A lack of clear expectations ab out possible uses for performance data presents perhaps the most difficult challenge...[because] In many cases, the sorts of measures that might effectively guide internal decision-making may provide data that managers would not want made public for resource allocation decisions." (Newcomer and Downy 1997-98, p.38; Wholey and Newcomer 1997, p.95) The experience of state and local governments in the US has been that well-informed employees adjust more easily to the new performance management system and will perform better. (Epstein and Olsen 1996, p.42)

In addition to this internal communication, external stakeholders should also be informed and understand the purpose of results-based management because, ultimately, they will be interested in knowing how well an organisation has achieved its goals and objectives. (National Performance Review 1997)

DEVELOPING PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEMS

The task of developing a performance measurement system can be quite daunting to the inexperienced organisation. Organisations from around the world that are the leaders in performance measurement have been learning by doing through trial and error for more than a decade. Out of this experience we have uncovered a number of common lessons learned that can guide the novice organisation in mastering the technical aspects of developing a performance measurement system.

15. Use a manageable number of indicators

One of the biggest risk factors that threaten successful implementation of results-based management is over-complexity. Over-complexity of a performance measurement system will lead to implementation problems and will simply frustrate stakeholders. The easier it is to use and apply, the more likely stakeholder will adopt and embrace the new approach. (Meier 1998, p.i)

One way to keep it simple is to limit the number of indicators. "Multiple cases suggested that indicators should be kept down in number; three indicators which are solid measures of outcome are better than 10 which don't measure anything relevant." (Epstein and Olsen 1996, p.43) "Departments are limited to five program outcome indicators but are free to adopt as many internal management indicators as necessary." (Itell 1998, p.13) "The performance measures for a specific individual or group should not exceed 5 to 7 measures." (Atkinson and McCrindell 1996, p.17) Too many measures is the sign of an organisation that has not taken the time to prioritise measures. (National Performance Review 1997) This is echoed in both the public and private sector where it is argued that the quality of the indicators is far more important than the quantity. (Poate 1997, p.56) Too many measures may not only be ineffective but could be harmful. "There is significant evidence to suggest that over-complexity of the performanc e measurement and data collection system is the biggest factor threatening successful implementation of RBM. (Meier 1998, p.i)

However, it is important to adopt a balanced set of measures that provides adequate information on which to base decisions. (PricewaterhouseCoopers 1999, p.9) The measures must provide an adequate performance picture. (USGAO 1997b, p.71) At a macro level, many jurisdictions have resorted to using composite indicators. "Alberta, Oregon and other jurisdictions engaged in macro-level planning have resorted in part to multiple measures. By building composite indicators based on clusters of performance measures, for instance, they have established a framework for tracking progress on 'soft' socio-economic goals." (Gibson and Boisvert 1997, p.8)

16. Clearly define key terms and concepts

Another lesson has been that defining key terms and concepts will assist in the implementation process. "Agencies' use of inconsistent definitions for their programs' measures could hamper decision-makers' use of data collected from those measures in planning, comparing performance, and reporting on performance achieved." (USGAO 1997b, p.61) A standard set of definitions will help minimise misunderstandings and will foster consistency throughout the organisation. (Nakamura and Warburton 1998, p. 37)

17. Using the logic chart can be very helpful

Using the logic chart has proved to be very helpful in the development and identification of expected results, indicators and risks. It facilitates the task of conceptualising project/program in terms of inputs, outputs, and outcomes. It also helps verify the logical consequences of cause and effect linkages and hence, the level of attribution. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24) This is a particularly useful for tool for stakeholders that are not familiar with results-based management because it illustrates how RBM works. (Meier, 1998, p.i) "A further advantage that proponents still claim for the logframe is that the identification of risks help to structure the uncontrollable factors separating outcomes from output." (Poate 1997, p.55)

18. Align performance measures with accountability and decision-making authority

When performance measures are being developed, care should be taken to ensure that these are aligned with accountability and decision-making authority. Measures should relate directly with management and staff job descriptions and responsibilities. (Nakamura and Warburton 1998, p. 46) In this sense, individuals should only be held accountable for what they can influence. (PricewaterhouseCoopers 1999, p.8) "In constructing performance measures for workers or for organizational units, and interpreting and using performance measure results, it is important to know the formal job description of those involved. Performance measures focussing on aspects of a process over which those whose performance is being measured have only partial or no control may engender anxiety or feelings of unfair treatment." (Nakamura and Warburton 1998, p. 42)

Certain conditions must exist for individuals to accept accountability for results. Managers and staff must understand the system and how they can influence results. They must understand what they are responsible for and believe that the system measures what they contribute to the organisation. (National Performance Review 1997) If these conditions do not exist, the performance measurement system will

be deemed unfair [with respect to accountability]. (Atkinson and McCrindell 1996, p.16) It is also important that the performance information be tailored to the individual users. (Poate 1997, p.55) A frequent problem faced by managers is that the information is too highly aggregated and is therefore of little use to them because it does not correspond to their level of decision-making. (Mascarenhas, 1996, p.21; Hatry 1997b, p.40) To overcome this problem, some suggest that programs/projects identify their own expected results, indicators and data collection methods. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24)

If managers are to be held accountable for the performance of their programs, they need the flexibility and power to manage their programs for results. (Newcomer and Downy 1997-98, p.40) Some also suggest that accountability must be shared by managers and staff throughout the organisation. (National Performance Review 1999)

Finally, it is important to recognize that performance measurement is ultimately a means of providing accountability for a program, not just its manager. As the National Performance Review (1999) pointed out: "Accountability is a multidimensional concept and often a key enabler of success...[There must be an] establishment or assignment of accountability for performance/results and the effective stewardship of resources to produce those results. To truly work, accountability has to be shared by managers and employees; further, your organization as a whole must be accountable to the customer and stakeholder."

19. Credible performance information is essential

For performance information to be useful, it must be valid and reliable. The information will simply not be accepted or used if it is biased or inaccurate. (British Columbia. Office of the Auditor General 1997, p.9; Atkinson and McCrindell 1996, p.17) Even the perceived possibility that the information could be falsified can impair the usefulness of the system. (Nakamura and Warburton 1998, p. 47) To ensure that the information is credible, there needs to be some form of independent checking or auditing. (Epstein and Olsen 1996, p.44; Nakamura and Warburton 1998, p. 41) The means of verification must be communicated. It has been found that simply describing the chosen method within annual reports provides assurance to readers that the information is credible. (USGAO 1997b, p.72)

Independent checking or auditing not only influenced those using performance information, it also has an effect on those collecting the data. It seems that the possibility of audit is enough to increase efforts to maintain accurate records. (Epstein and Olsen 1996, p.44)

20. Performance standards and targets are essential for measurement

In order for results-based management to function as intended, emphasis should be given to identifying targets and performance standards. (Poate 1997, p.57) It is difficult to judge whether results are improving if one has no reference point against which to compare. In this sense, targets are also critical for defining accountability. "Absent a specific and measurable standard of performance against which measured performance is compared, there is no basis for accountability." (Atkinson and McCrindell 1996, p.17)

Benchmarking against similar programs is another method used for setting targets. Evidence from the private sector suggests that benchmarking against competitors is a useful practice. (PricewaterhouseCoopers 1999, p.10) Poate (1997, p.57) notes that "[I]ndicators and targets should be set in the context of what is understood to be best practices through reference to the experience of other agencies undertaking the same or similar tasks. However, cases in the public sector point to the dangers of comparing outcomes of one program to another to determine which is better. Some suggest that the best comparison for a program is itself. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.26)

21. Use baseline data to set targets

There have been multiple cases illustrating that the use of baseline data from past performance can help agencies set realistic targets. (USGAO 1997b, p.61) Baseline data provides the trend information on which to base targets. For those who have no experience with results-based management and therefore

have no baseline data available, some suggest that they start by collecting data before actually setting targets. (Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.26; Laurent 1999)

USING PERFORMANCE INFORMATION

How an organisation uses the performance information generated from its performance measurement activities will influence its long term success in implementing results-based management. A learning organisation uses performance information to identify its weaknesses and strengths as a basis for making adjustments to management systems and strategic planning processes. The following lessons learned reflect the experiences of leading organisations in using performance information for the purposes of learning and continuous improvement.

22. Demonstrable use of performance information is essential

Performance information must both be used and be seen by others to be used. If top-level managers use the information for decision-making purposes, others are more likely to follow their example. (Newcomer and Downy 1997-98, p.39) This will encourage staff to accept and participate in the new performance measurement system. (Epstein and Olsen 1996, p.43) If the performance information is not readily used, the credibility of the entire activity will be questioned. (Poate 1997, p.57) However, managers and staff also have to see that there are significant benefits to the organisation and its programs. Performance management must make a difference and account for something. The performance information collected has to be useful. (OECD 1997, p.29; Gibson and Boisvert 1997, p.18; British Columbia. Office of the Auditor General 1997, p.6). It has to illustrate that it is worth the cost incurred to collect the data. (Hatry 1997b, p.41; Itell 1998, p.17) As data usage increases and produces real benefits, the m ore confidence individuals will have in the data. (Gibson and Boisvert 1997, p.11)

23. Evaluation and performance measurement are complimentary

Results-based management does not replace the role of evaluation. In fact, evaluation and performance measurement are mutually supportive and complementary. For example, evaluations can be used to help measure outcomes. (Poate 1997, p.56) Performance information alone does not provide the complete performance picture. Evaluations complete the performance picture by providing the depth of analysis needed to explain why targets were not met or why they were exceeded. (Poate 1997, p.56) They also provide information managers need to improve operations. "Identifying and communicating the reasons that programs do not perform at expected levels is also clearly the province of program evaluation. Performance measurement alone will typically not provide the data that program managers need to understand why performance is below expectations, nor will it tell them how they may improve operations. The wide variety of program evaluation techniques that can be used to illuminate program operations complements perfo rmance measurement." (Wholey and Newcomer 1997, p.98) Impact evaluations can also "help agencies confidently attribute the achievement of intended results to one or more of its programs by providing information on the extent to which those programs contributed to the results achieved." (USGAO 1997a)

In cases where ongoing performance measurement is too costly or difficult, it may be more appropriate to conduct periodic evaluation studies. The reverse is also true. Where periodic evaluations are too expensive to conduct on a timely basis, a performance measurement system that tracks proxy performance indicators will provide the essential management information. (Zapico-Goñi and Mayne 1997, p.261) Evaluations can also be used to help develop the performance measurement system be generating performance measures. (Zapico-Goñi and Mayne 1997, p.262) "In designing and implementing a new performance measurement system, cost effectiveness, avoiding mistakes and acceptance and confidence in the new system are more likely to be achieved if this system makes appropriate use of information already being collected and builds on the expertise gained from the related and already established data collection, monitoring, evaluation and research functions within the public sector." (Nakamura and Warburton 1998, p. 41)

24. Incentives can be used to foster support

There is evidence to suggest that providing incentives, whether financial or non-financial causes individuals to change their behaviour and helps communicate what is important to the organisation. (National Performance Review 1997; PricewaterhouseCoopers 1999, p.11) Rewarding successful employees is needed to complete the accountability framework. "Accountability is a two-way street. The organization must reward individuals who keep their end of the bargain." (National Performance Review 1999)

The most successful results-based management systems are non-punitive. They should focus on using the information to help improve programs and projects. (National Performance Review 1997) Other evidence states that the system can include penalties, but that these should be introduced slowly. (Gibson and Boisvert 1997, p.18) Introducing sanctions, especially those linked to the budget, can compromise staff and management buy-in and commitment. (National Performance Review 1999)

25. Performance reporting is needed for decision-making

Information regarding progress towards achieving objectives should be reported and communicated to all stakeholders. As stated earlier, results-based management should be implemented using a participatory approach. Stakeholders involved in the process will want to be kept informed of the progress. This vital flow of information should be maintained. (National Performance Review 1997, 1999)

Managers and staff need performance information relatively frequently in order to make adjustments to programs and to later assess the effectiveness of those adjustments. (Hatry 1997b, p.40) The most successful organisations have kept in constant communication with their staff at all levels. (National Performance Review 1999) To ensure optimal use of performance information, careful attention should be paid to the frequency with which it is reported. An overemphasis on frequent and detailed reporting without sufficient evidence of its value for public managers, the government, parliament, and the public will not meet the information needs of decision-makers. "Frequent reporting may facilitate good management of the public sector but there is no guarantee of improvement in performance." (Mascarenhas, 1996, p.21) The manner in which the information is presented will also affect its usefulness, with too much detail detracting from the utility of the information. (Poate 1997, p.57) "Information should be prese nted in a way that can be easily understood by legislators and the public and is sufficient to provide an understanding of government's performance. Excessive detail, vague or overly technical descriptions and jargon should be avoided as they might cause confusion and misinterpretation." (British Columbia. Office of the Auditor General 1997, p.7)

Other than the use for decision-making, reporting has other advantages. Reporting may actually motivate employees to become more outcome oriented because it makes them more aware of their contribution to the organisation. Their work is in essence validated. (Olsen 1997, p.32). Reporting can also be counter-productive. e.g. when teachers teach to the test in order to reach targets or when findings are intentionally misrepresented to avoid embarrassment. Poate (1997, p.55) reports that the fear of publication and embarrassment through publication appear to be effective as a sanction against managers.

26. Learn, review, and adjust performance measurement systems

Another lesson that has been learned is that even once results-based management is implemented, the work is not done. To ensure continued success, the performance measurement system must be monitored and improved continuously. This will translate into a responsive system that reflects the changing environment in which it operates. (Poate 1997, p.56; Plantz, Greenway and Hendricks 1997, p.24; Epstein and Olsen 1996, p.41) The system should not be static. It should reflect changes in the organisation, changes to programs. It should be flexible enough to allow for revised measures to be developed by managers, who over time, have become more familiar with measurement and have gained some experience in developing indicators. (Epstein and Olsen 1996, p.41, p.43) Even the most experienced individuals will revise their measures at least once as they need time to develop. This is really the essence of a learning organisation. Managers and staff learn best through trial and error and a hands-on-approach. (Meier 1998, p.i; National Performance Review 1999)

Some also suggest that even before implementing new procedures, past and current systems should be reviewed to better understand why they may have failed to achieve their objectives. Learning from past mistakes and using shared experiences may help gain acceptance and consensus regarding the new initiative. (Poate 1997, p.53)

BIBLIOGRAPHY

Abbreviations Used:

CCOLA	Canadian Council of Legislative Auditors
GAO /USGAO	General Accounting Office (United States)
GPRA	Government Performance and Results Act
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESP	Office of Evaluation and Strategic Planning
OPPAGA	Office of Program Policy Analysis and Government Accountability

Alford, John and Baird, Jeanette (1997). "Performance Monitoring in the Australian Public Service: a Government-Wide Analysis", *Public Money & Management*, April-June, 49-58.

Atkinson, Anthony A. and McCrindell, James Q. (1996). *Strategic Performance Measurement in Government: A Study for the Canadian Centre for Management Development*, University of Waterloo, Waterloo, Ontario.

Axson, David A.J. (1999). "The Fastest Route to Right Answers: Refining Approaches for Better Decision-Making Through Performance Reporting", *Strategy & Leadership*, May/June, vol. 27, No 3, 6-10.

British Columbia. Office of the Auditor General (1997). *Reporting Performance Information*, in Proceedings of a Symposium on Public Sector Accountability Reporting and Auditing Issues, COLA Study Group.

Caiden, Naomi (1998). "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", *Public Budgeting & Finance*, Summer, Volume 18, Number 2, 35-52.

Downey, Mortimer L. (1998). "Making GPRA Work for Your Agency", *The Public Manager*, Fall, Volume 27, Number 3, 18.

Epstein, Jeff and Olsen, Raymond T. (1996). "Lessons Learned by State and Local Governments", *The Public Manager*, Fall, 41-44.

Florida Legislature, OPPAGA (1997). *Performance-Based Program Budgeting in Context: History and Comparison*, Tallahassee, Florida.

Gibson, Judith and Boisvert, Brenda (1997). *Data-Driven Performance: Accountability, Business Planning and Performance Measurement in Government*, The Conference Board of Canada, 207-97.

Hatry, Harry (1997a). "We Need a New Concept of Accountability", *The Public Manager*, volume 26, no 3, 37-38.

Hatry, Harry (1997b). "When the Rubber Meets the Road: Performance Measurement for State and Local Public Agencies", *New Directions for Evaluation*, Fall, No.75, 31-44.

Hope, Jeremy and Fraser, Robin (1998). "Measuring Performance in the new organisational model". *Management Accounting*, vol 76, no6, 22-23.

Itell, Jeffrey (1998). "Where Are They Now? - Performance Measurement Pioneers Offer Lessons from the Long, Hard Road", *The New Public Innovator*, May/June, 11-17.

Joyce, Philip G. (1997). "Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat, or Is It the Same Old Tune?", *New Directions for Evaluation*, Fall, No.75, 45-61.

Kettl, D. F. (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Policy Analysis and Management*, Volume 16, Number 3: 446-462.

Laurent, Anne (1999). *Extreme Measures*, http://www.govexec.com/gpp/0299mr.htm

Local and regional authorities in Europe (1997). *The use of performance indicators in local public services*, Council of Europe, Strasbourg, France.

Mayne, John (1997). "Accountability for Program Performance: A key to Effective Performance Monitoring and Reporting", In *Monitoring Performance in the Public Sector*, ed. John Mayne and Eduardo Zapico-Goñi, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.

Mascarenhas, R.C. (1996). "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", *Public Budgeting & Finance*, Fall, 13-27.

Meier, Werner (1998). *Lessons Learned from Implementing Results-Based Management (RBM) in CIDA*, Performance Review Branch, Canadian International Development Agency.

Nakamura, Alice O. and Warburton, William P. (1998). "Performance Measurement in the Public Sector", *Canadian Business Economics*, Winter, Volume 6, Number 2, 37-48.

National Performance Review (1999). *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management*, http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/balmeasure.html

National Performance Review (1997). *Benchmarking Study Report*, http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/nprbook.html

Newcomer, Kathryn E. and Downy, Amy (1997-98). "Performance-Based Management: What Is It and How Do We Get There?", *The Public Manager*, Winter, Volume 26, Number 4, 37-40.

Newcomer, Kathryn E. and Wright, Roy E. (1996-97). "Toward Effective Use of Performance Measurement in the Federal Government", *The Public Manager*, Winter, 31-33.

OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*, Paris, France.

Olsen, Raymond T. (1997). "Performance Management Strategies Showing Promise", *The Public Manager*, Spring, 29-33.

Plantz, Margaret C. , Greenway, Martha Taylor and Hendricks, Michael (1997). "Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofit Sector", *New Directions for Evaluation*, Fall, No.75, 15-30.

Poate, Derek (1997). *Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation*, OESP, New York.

PricewaterhouseCoopers (1999). *Managing Corporate Performance Today and Tomorrow*, UK, Author.

Shergold, P. (1997). "The colour purple: perceptions of accountability across the Tasman", *Public Administration and Development*, volume 17, p.293-306.

State Services Commission (1999). *Occasional Paper No 7: Looping the Loop: Evaluating Outcomes and Other Risky Feats*, Wellington, New Zealand, http://www.ssc.govt.nz/documents/Occ_Paper_No7_2.htm

Thomas, Paul (1998). "The Politics of Performance Measurement", *Management*, Volume 8, no 2, 17-19.

USGAO (1997a). *Managing for Results: Analytical Challenges in Measuring Performance*, GAO/HEHS/GGD-97-138, Washington, D.C.

USGAO (1997b). *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*, GAO/GGD-97-109, Washington, D.C.

Wholey, Joseph S. and Newcomer, Kathryn E. (1997). "Clarifying Goals, Reporting Results", *New Directions for Evaluation*, Fall, No.75, 91-98.

Zapico-Goñi, Eduardo and Mayne, John (1997). "Performance Monitoring: Implications for the Future", In *Monitoring Performance in the Public Sector*, ed. John Mayne and Eduardo Zapico-Goñi, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.

ANNEX A

Summary of Lessons Learned from 1996 Report

The following is a summary of the lessons learned from the original document published by the OAG in 1996. The complete report is available from the Office of the Auditor General. For more discussion of specific points raised under any of the lessons learned, the reader is advised to refer to the cited references contained in the bibliography which provides a comprehensive list of reports and articles.

1. Implementation plans need to anticipate resistance and maintain momentum

Timing is an important factor to consider during implementation. There are risks associated with taking both too long or too little time to implement results-based management. A too hurried implementation will only exacerbate fears, but there are also risks associated with a slow implementation process. (National Academy of Public Administration 1994, p. 3) It is therefore important to keep the momentum going at a balanced pace. (Broom 1995, p. 16)

2. Pilot projects can be a useful approach

Conducting pilot projects present a good opportunity for organisations to test new systems. (Broom 1995, p. 15; Henry and Dickey 1993, p. 211; Likierman 1993, p. 18) Pilot projects have facilitated implementation by easing the organisation into reform. They represent an opportunity to work out problems with some or all of the components of the new system while it is being used on a small scale. (Jackson 1991, p. 20)

3. Developing a performance management culture is critical

A results-based culture must permeate all levels of the organisation and be consistent throughout each type of activity. (OECD 1994, p. 21) Key is the development of results-focused objectives within the

organisation and fostering a culture of measurement and learning. (Western Australia. Office of the Auditor General 1994, p. 17; Broom 1995, p. 13-14) "While experience suggests that appropriate leadership providing appropriate signals and incentives can successfully change this culture, the reform processes require ongoing consistency in these signals." (OECD 1993, p. 47)

4. Senior level leadership and continued commitment is essential

There is strong evidence to suggest that senior level leadership is necessary for successful implementation. (Holtham, p. 5; OECD 1994, p. 47) It is critical that senior management, from top to middle managers fully support and *actively participate* in the implementation of results-based management. (USGAO 1994, p. 14-15; Broom 1995, p. 16) Their level of commitment sets the tone for the entire organisation. (Treasury Board Secretariat 1996, p. 6; Jackson 1991, p. 19; Shaw 1987, p. 8)

5. Full participation will foster support for implementation

In all cases, governments attribute successful implementation to full participation of staff at all levels. (National Academy of Public Administration 1994, p. 5; USGAO 1995a, p. 12) By involving managers and staff in the process of developing the strategic plans, performance measures, etc., a sense of ownership and commitment is developed. (Meekings 1995, p. 8; Likierman 1993, p. 17) And people are less likely to criticize something they have developed themselves and are more motivated to work together to accomplish common objectives. (USGAO 1994, p. 14; USGAO 1995a, p. 15)

6. Training and education are key ingredients for success

Among leaders of results-based management, training is listed as an essential ingredient for reform. (USGAO 1995a, p. 15; OECD 1994, p. 47; Treasury Board Secretariat 1996, p. 8) Training in the development and use of performance measures builds the skills needed for results-based management in organisations that have historically been preoccupied with inputs. (Western Australia. Office of the Auditor General 1994, p. 18) Training not only assists in the acquisition of skills, but also in changing the organisational culture. (Jackson 1991, p. 20)

7. Key terms and concepts should be clearly defined

Another lesson has been that providing definitions of key terms and concepts will assist in the implementation process. There is a general lack of understanding of terms and concepts in performance-based management. (National Academy of Public Administration 1994, p. 4) A standard set of key terms and concepts will help minimize misunderstandings, and miscommunications and will foster consistency throughout the organisation. (National Academy of Public Administration 1994, p. 7)

8. Management systems need to be aligned to support implementation

Managers need to be provided with a supportive infrastructure which is conducive to collecting additional or at least a different type of data for the results-based management system. Resistance and lack of support among those responsible for measurement is likely if this support is not provided. (Western Australia. Office of the Auditor General 1994, p. 17; OECD 1994, p. 49) Planning, budgeting and reporting systems need to be realigned and integrated with existing systems so as not to become burdensome. (USGAO 1994, p. 18; Likierman 1993, p. 19; Nagel and Cutt 1995, p. 47; Shaw 1987, p. 8)

9. Incentives can be used to foster support

Mangers will be less likely to commit to achieving results if they do not have the flexibility needed to manage their programs efficiently and effectively. (USGAO 1995a, p. 15) The idea of having fewer rules and controls is an attractive incentive in support of results-based management. (Groszyk 1995, p. 14) The use of other types of incentives needs to be carefully considered. Pay for performance has been used in some jurisdictions (OECD 1995, p. 38), but not always with positive results. (OECD 1993, p. 29) Incentives can be counterproductive when the perception is that good performance is rewarded and poor performance is penalized with budget cuts and staff reductions, rather than seen as an opportunity to

learn. (Pollitt 1986, p. 168)

10. Use and hence credibility of the performance information is essential for effective implementation

The performance information produced must both be used and seen to be used. If performance information is not used, there is no value in measuring results, and the system looses its credibility. (Meekings 1995, p. 6 & 8) Using the information means more than simply requesting published reports on results. The information must be factored into the decision-making process, and hence must be credible information. (National Academy of Public Administration 1994, p. 7)

11.Moving to outcome measures from input/output measures increasingly is key to success

There is significant evidence to suggest that rather than the traditional focus on input and activity, the more successful performance measurement systems focus on program outcomes. (National Academy of Public Administration 1994, p. 7) Experience has shown that developing performance measurement systems that are outcome-linked is critical for using performance measures to improve programs. (USGAO 1995b, intro., p. 3)

12.Establishing a results measurement specialist is important

There is evidence to suggest that organisations cannot rely on its managers to implement a change of this type without knowledgeable assistance to avoid focusing on activities. A knowledgeable specialist would work with program managers and line-staff to develop their missions, goals, objectives, and measures. This is a quality control measure that allows a single individual to assure consistency and continuity across program units in the construction of performance measures. (American Society for Public Administration 1996, p. 7)

Bibliography

Abbreviations Used:

OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
USGAO	United States General Accounting Office

American Society for Public Administration (1996). *Performance Measurement: A Work in Progress: Minnesota's Department of Labour and Industry*, Washington, D.C.

Broom, Cheryle A. (1995). "Performance-Based Government Models: Building a Track Record", *Public Budgeting & Finance*, Volume 15, Number 4, 3-17.

Groszyk, Walter (1995). *Using Performance Measures in Government: Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993*, prepared for OECD meeting, Paris.

Henry, Gary T. and Kent C. Dickey (1993). "Implementing Performance Monitoring: A Research and Development Approach", *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 3, 203-212.

Holtham, Clive "Developing a System for Measuring Departmental Performance", *Public Money & Management*.

Jackson, Peter M. (1991). *Measuring Performance in the Public Sector*, Public Sector Management Conference, FEE, 11-22.

Keating, M.S. (1990). "Managing for Results in the Public Interest", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 49, No. 4, 387-398.

Likierman, Andrew (1993). "Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use", *Public Money & Management*, Volume 13, Number 4, 15-22.

Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee (1993). *Performance Information and the Management Cycle*, Canberra, Australia.

Meekings, Alan (1995). "Unlocking the Potential of Performance Measurement: A Practical Implementation Guide", *Public Money & Management*, 5-12.

Nagel, Kevin F. and James Cutt (1995). *Strategic Management, Accountability and Performance Measurement in a Provincial Government Organisation: A Review of the Approach and Experience of the British Columbia Ministry of Transportation*, Center For Public Sector Studies, University of Victoria.

National Academy of Public Administration (1994). *Towards Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared Under Government Performance and Results Act*, Washington, D.C.

Western Australia. Office of the Auditor General (1994). *Special Report: Public Sector Indicators 1993-94*, Report no. 7.

OECD (1995). *Performance Management in Finland*, Public Management Committee, Paris, 34-42.

OECD (1994). *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, Public Management Occasional Papers, No.3, Paris.

OECD (1993). *Towards a Results-Oriented Culture*, Public Management Committee, 8th Session, Paris.

Pollitt, Christopher (1986) "Beyond the Managerial Model: the Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services", *Financial Accountability & Management*, 2(3), Oxford, U.K., 155-170.

Shaw, Nigel (1987). "Productivity Development in the United States", *Management Services*, Vol. 31 No. 10 & 11, 88-14.

Treasury Board Secretariat (1996). *Towards a more Results-Driven Management Culture in the Federal Public Service*, Ottawa.

USGAO (1995a). *Government Reform: Goal-Setting and Performance*, (GAO/AIMD/GGD-95-130R), Washington, D.C.

USGAO (1995b). *Managing for Results: Critical Actions for Measuring Performance* (GA/T-GGD/AIMD-95-187), Washington, D.C.

USGAO (1995c). *Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms* (GAO/GGD-95-120), Washington, D.C.

USGAO (1995d). *Managing for Results: Status of the Government Performance and Results Act* (GAO/T-GGD-95-193), Washington, D.C.

USGAO (1994). Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms (GAO/GGD-94-22), Washington, D.C.

Mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats :

leçons tirées de la documentation

- INTRODUCTION
- PROMOTION DE CONDITIONS FAVORABLES À LA MISE EN OEUVRE
  - Facteurs organisationnels
    1. Un régime de gestion axée sur les résultats bâti sur mesure
    2. Prendre le temps qu'il faut et maintenir la force d'impulsion
    3. Lier les mesures du rendement au cadre de politique ou au cadre stratégique
    4. Harmoniser les systèmes de gestion pour les fins de la mise en oeuvre
    5. Prévoir des ressources financières et humaines appropriées
    6. Bien réfléchir au foyer de contrôle du processus de mesure du rendement
    7. Exécuter des projets-pilotes
  - Facteurs humains
    8. Établir une culture de gestion du rendement
    9. Développer une compréhension pratique du concept de reddition de comptes
    10. S'assurer du leadership et de la participation de la haute direction
    11. Chercher à obtenir une participation à tous les niveaux
    12. Intégrer une formation et une sensibilisation
    13. Mettre en valeur l'expertise en place pour soutenir la mise en oeuvre
    14. Communiquer le but du système de mesure du rendement
- ÉLABORATION DE SYSTÈMES DE MESURE DU RENDEMENT
    15. Utiliser un nombre pratique d'indicateurs
    16. Définir clairement les termes et concepts fondamentaux
    17. Utiliser un cadre logique
    18. Harmoniser les mesures du rendement, la reddition de comptes et le pouvoir décisionnel
    19. Recueillir une information crédible sur le rendement
    20. Fixer des normes et des cibles de rendement
    21. Utiliser un poste de repères pour fixer des cibles
- UTILISATION DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT
    22. Démontrer l'utilisation de l'information sur le rendement
    23. Utiliser l'évaluation comme complément de la mesure du rendement
    24. Recourir aux mesures incitatives pour favoriser le soutien
    25. Utiliser la communication de l'information sur le rendement à des fins décisionnelles
    26. Apprendre, examiner et ajuster les systèmes de mesure du rendement
- BIBLIOGRAPHIE
- Annexe A : Sommaire des leçons tirées du rapport de 1996

INTRODUCTION

Le présent rapport propose une synthèse des leçons tirées des efforts de mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats[1] dans diverses administrations canadiennes et mondiales. Il fait suite à un examen préparé et publié en 1996 par le Bureau du vérificateur général, dont on trouvera un sommaire à l'annexe A. Contrairement à l'examen de 1996, qui insistait sur la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats, la présente mise à jour aborde les leçons relatives à des questions de nature plus opérationnelle telles que l'élaboration d'indicateurs, la collecte et l'analyse de données, le suivi ainsi que la communication de l'information. Le présent rapport n'est pas le fruit d'une analyse critique de leçons précises tirées de la documentation, mais bien le reflet des leçons et des ten dances communes qui se dégagent dans diverses administrations.

---

[1] Dans le présent rapport, les expressions « gestion axée sur les résultats », « gestion par résultats » et « gestion du rendement » ont la même signification et sont utilisées de façon interchangeable tout au long du texte.

Bien qu'il existe de nombreux documents qui traitent de la mesure du rendement et de la gestion axée sur les résultats, la plupart d'entre eux sont de nature descriptive ou normative. Publiés entre 1996 et 1999, les textes sur lesquels s'appuie le présent rapport s'intéressent aux facteurs de réussite ou d'échec des efforts de mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats. Numérotées consécutivement pour fins de consultation rapide, les leçons portent sur trois thèmes : la promotion de conditions favorables à la mise en oeuvre, l'élaboration de systèmes de mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement. Pour de plus amples détails sur les aspects précis des leçons décrites dans le présent rapport, le lecteur pourra consulter la bibliographie, qui dresse une liste complète de rapports et d'articles pertinent s. Une bibliographie tirée de l'examen de 1996 est également présentée à l'annexe A.

PROMOTION DE CONDITIONS FAVORABLES À LA MISE EN OEUVRE

La mise en oeuvre et le maintien d'un système de gestion et de mesure du rendement constituent un lourd engagement pour toute organisation. La documentation fait état de nombreux facteurs organisationnels et humains qui contribuent à l'établissement d'un milieu propice à cette fin. En règle générale, l'organisation qui porte une attention particulière à de tels facteurs augmente ses chances de réussite.

Facteurs organisationnels

1. Un régime de gestion axée sur les résultats bâti sur mesure

Aucun système particulier ne peut convenir à toutes les organisations. Il serait tentant d'adopter simplement un système de gestion axée sur les résultats jugé satisfaisant dans une autre administration ou organisation, mais en pratique, cette solution s'avère inefficace. Le système doit être élaboré en fonction des besoins et de la situation des utilisateurs. Comme le fait remarquer Joyce (1997, p. 53) « [...] les organismes publics ne sont pas tous semblables. Il existe des solutions distinctes aux problèmes que pose la mesure du rendement dans différents organismes [traduction] ». Les faits démontrent que de bâtir sur mesure les systèmes de gestion axée sur les résultats est une condition de réussite (Caiden, 1998, p. 45). Même les éléments des systèmes (par exemple, les indicateurs et les méthodes de collec te de données) doivent être élaborés en fonction des besoins précis des utilisateurs (Joyce, 1997, p. 53 ; Itell, 1998, p. 12).

Par ailleurs, les expériences vécues dans différents pays de l'OCDE soulignent l'importance du choix d'une stratégie convenable. Ainsi, « les stratégies fondamentales de mise en oeuvre de la gestion du rendement (par exemple, la démarche descendante ou ascendante, la perspective globale ou progressive, l'intervention méthodique ou improvisée, l'approche de droit ou de fait) doivent être choisies en fonction des besoins et des situations propres à chaque pays [traduction] » (OCDE, 1997, p. 29).

2. Prendre le temps qu'il faut et maintenir la force d'impulsion

La mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats constitue un processus à long terme. Il faut du temps pour concevoir des plans, élaborer des indicateurs et harmoniser les systèmes de gestion, ce qui retarde d'autant le début de la collecte des données sur le rendement (OCDE, 1997, p. 29). Par exemple, Poate (1997, p. 54) signale que « dans le cas d'organismes donateurs dont le cycle de planification s'échelonne sur deux ans et les efforts de mise en oeuvre sur cinq ans, les résultats pourraient n'apparaître qu'après une décennie [traduction] ». Par ailleurs, selon Plantz, Greenway et Hendricks (1997, p. 24), « un organisme pourrait facilement devoir se préparer pendant sept mois ou plus avant de recueillir quelque donnée que ce soit, et trois à cinq années pourraient aisément s'écouler avant qu'un système de mesure des consé quences donne des constats qui traduisent véritablement l'efficacité des programmes [traduction] ». L'expérience des pays de l'OCDE et des agences de développement laisse croire que les organisations doivent s'armer de patience et de persévérance. La recherche d'un consensus et le maintien de la force d'impulsion constituent des conditions de réussite du processus qui sont essentielles (Poate, 1997, p. 56), en particulier là où le calendrier politique de l'organisation risque de nuire

gravement aux efforts de mise en oeuvre à long terme (Newcomer, 1996-1997, p. 32).

Bien qu'il puisse être tentant de hâter la mise en oeuvre, l'expérience des organisations révèle qu'une telle précipitation ne ferait que miner les chances d'obtenir en bout de ligne un système de mesure utile (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24). Il vaut mieux prendre le temps d'élaborer et de mettre en oeuvre un système valable qui sera accepté dans toute l'organisation. Par exemple, certaines organisations se sont volontairement astreintes à n'utiliser dans un certain cas qu'un nombre limité d'indicateurs, le temps d'acquérir une expérience suffisante en matière de mesure. « On laisse aux mesures axées sur les conséquences le temps de se développer. On doit reporter à beaucoup plus tard l'imposition de sanctions aux ministères qui n'ont pas correctement établi leurs objectifs ou qui ne les ont pas atteints, soit tant qu'ils n'ont pas acqu is l'expérience requise pour distinguer les causes des effets [traduction] » (Itell, 1998, p. 17).

3. Lier les mesures du rendement au cadre de politique ou au cadre stratégique

La réussite de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats dépend de l'étendue des liens qui existent entre les mesures du rendement et le cadre de politique ou le cadre stratégique actuel. À en croire l'expérience de la fonction publique australienne, à l'échelle gouvernementale, le cadre de politique ou le cadre institutionnel devrait prévoir l'approbation officielle par le Cabinet des exigences d'évaluation, un important soutien de la part des politiciens et des gestionnaires, ainsi que la clarification, par le Cabinet, du mandat des organismes centraux au regard de la mise en oeuvre et de la dévolution des responsabilités de gestion (Poate, 1997, p. 56).

Du point de vue de l'organisation, il est nécessaire de bien saisir l'ensemble de la question. L'absence de liens entre les efforts de gestion du rendement et le plan d'activités (qui définit les activités quotidiennes d'un organisme gouvernemental) ou le budget (qui précise les sommes disponibles) mène tout droit à l'échec, car la stratégie de rendement n'a alors aucune signification réelle pour les personnes qui mettent en oeuvre les programmes ou qui sont touchées par ces derniers (National Performance Review, 1999). Il est nécessaire d'élaborer un plan stratégique énonçant des buts et objectifs organisationnels qui traduisent une vision ou une mission à long terme (National Performance Review, 1997 ; Downey, 1998, p. 18). La réussite de la gestion du rendement passe par l'établissement de liens entre les indicateurs de rendement et les pratiques adopt& eacute;es en matière de mesure, d'une part, et les objectifs stratégiques ou résultats prévus, d'autre part (OCDE, 1997, p. 29 ; Poate, 1997, p. 56 ; Epstein et Olsen, 1996, p. 43 ; Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 38 ; Nakamura et Warburton, 1998, p. 40). Ainsi, la mesure du rendement devient partie intégrante de la planification stratégique (Epstein et Olsen, 1996, p. 42) ; par conséquent, « les connaissances relatives à la mise en oeuvre de la stratégie s'enrichissent, et la réalisation de la stratégie devient plus probable [traduction] » (PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 8).

D'une voix unanime, la documentation recommande de « mettre l'accent sur la situation d'ensemble. Les cadres supérieurs ne doivent pas s'enliser dans les détails, mais plutôt formuler une vision simple et claire de la mission fondamentale de l'organisme, en fonction d'une perception réaliste de la situation actuelle et des tendances futures. En outre, les gestionnaires doivent adopter un point de vue qui soit englobant sans commettre l'erreur de regrouper les fonctions ou les gammes d'activité [traduction] » (Downey, 1998, p. 18 ; voir également PricewaterhouseCoopers, 1999, ainsi que Epstein et Olsen, 1996).

Au Canada et ailleurs dans le monde, l'expérience des organisations de classe internationale « dicte certaines lignes directrices générales relatives à la définition des indicateurs et des mesures. Il est utile de lancer l'exercice en fonction de la finalité prévue, c'est-à-dire de reprendre la vision et les grands objectifs qui ont servi, d'une part, à définir les répercussions à long terme que la politique, le programme ou le service est censé produire et, d'autre part, à identifier les bénéficiaires de telles répercussions. De là, il devient possible de définir des résultats à court et à moyen terme qui devraient contribuer à la réalisation des impacts, de même que des indicateurs qui reflètent assez bien ces résultats [traduction] » (Gibson et Boisvert, 1997, p. 8).

4. Harmoniser les systèmes de gestion pour les fins de la mise en oeuvre

La réussite de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats nécessite des systèmes de gestion qui appuient la collecte, l'enregistrement, l'analyse et la communication systématiques de l'information sur le rendement (Olsen 1997, p. 29 ; Poate, 1997, p. 57 ; PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 11). Pour certaines organisations, ceci signifie une harmonisation des systèmes en place, de manière à s'assurer qu'ils recueillent l'information nécessaire à la prise de décision.

Afin d'éviter le travail en double, qui représente une augmentation des coûts, les organisations doivent examiner soigneusement les données qu'elles recueillent déjà ainsi que les fonctions existantes de collecte de données, de suivi, d'évaluation et de recherche. D'entrée de jeu, les systèmes en place peuvent recueillir des données liées aux conséquences (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24 ; Nakamura et Warburton, 1998, p. 41). « Le recours à l'information existante comporte un autre avantage, car les responsables des anciens systèmes d'information seront moins portés à percevoir le nouveau système de mesure du rendement comme une menace directe à leur sécurité d'emploi [traduction] » (Nakamura et Warburton, 1998, p. 41).

Pour les organisations qui installent ou modifient des systèmes informatiques, il y a là occasion de moderniser la gestion des services tout en introduisant l'information sur le rendement (Gouvernements locaux et régionaux d'Europe, 1997, p. 20).

5. Prévoir des ressources financières et humaines appropriées

Pour réussir à mettre en oeuvre la gestion axée sur les résultats, les organisations ont besoin de ressources financières et humaines appropriées. Parce que la mise en oeuvre implique des coûts, certaines organisations risquent de ne pas pouvoir se doter du nouveau système (Thomas, 1998, p. 17 ; Caiden, 1998, p. 40). Le fait d'exiger des organisations qu'elles conçoivent et exploitent des systèmes de mesure du rendement suppose une reconnaissance de la nécessité d'avoir des ressources appropriées (Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 38). Les expériences vécues aux Etats-Unis portent à croire que « l'engagement des ressources, y compris le travail d'un cadre supérieur chargé de concevoir et de mettre en oeuvre des systèmes de mesure réalistes [traduction] » constitue un indicateur clé du soutien offert par la haute direction, l equel soutien contribue à « minimiser le risque » (Newcomer et Wright, 1996-1997, p. 32).

6. Bien réfléchir au foyer de contrôle du processus de mesure du rendement

Parce que la mise en oeuvre mobilise un grand nombre d'intervenants, il y a risque de confusion au sujet de l'appropriation du processus d'élaboration. Le choix du foyer de propriété et de contrôle revêt une grande importance, car il aura inévitablement des répercussions sur la nature des mesures du rendement. A cet égard, la documentation décrit différentes possibilités.

L'expérience semble indiquer que le bureau de la gestion financière ou le service du budget ne devrait pas constituer le foyer de contrôle du processus, car cela favoriserait la prise de mesures pouvant bien servir le processus budgétaire, mais pas nécessairement la gestion interne. Certains auteurs croient que la désignation des programmes comme foyers de contrôle de la gestion du rendement contribuerait à rallier les cadres hiérarchiques (Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 39 ; Newcomer et Wright, 1996-1997, p. 32 ; Wholey et Newcomer, 1997, p. 94). Cependant, à en croire l'expérience de la fonction publique australienne, les unités centrales de suivi et d'évaluation au sein des organisations devraient assumer la responsabilité du processus, car elles peuvent fournir l'expertise technique et analytique nécessaire à la réussite des efforts de mise en oeuvre (Poat e, 1997, p. 56).

À l'échelle gouvernementale, l'expérience des pays de l'OCDE révèle que le processus devrait relever d'un organisme central tel que le ministère des Finances ou de la Planification, le secrétariat du Cabinet ou le Bureau du fonctionnaire administratif en chef (Poate, 1997, p. 53). « Le besoin d'un leadership ferme provenant du sommet semble évident lorsque le suivi du rendement doit s'intégrer à un projet général, en particulier le passage d'un régime classique de contrôle direct à un régime de contrôle à distance à la fois plus souple et stratégique [traduction] » (Zapico-Goñi et Mayne, 1997, p. 261).

7. Exécuter des projets-pilotes

Pour les organisations, l'exécution de projets-pilotes constitue une bonne occasion de mettre à l'essai les nouveaux systèmes de gestion et de déceler et régler tout problème touchant les éléments des systèmes. Pour être efficaces, les projets-pilotes doivent tenter de simuler une mise en oeuvre complète. Leur durée doit donc être suffisante pour permettre la mise à l'essai de la plupart des éléments des nouveaux systèmes, y compris la collecte des données. De plus, les projets doivent prévoir la participation d'un groupe représentatif d'intervenants (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24).

Facteurs humains

8. Établir une culture de gestion du rendement

La réussite de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats dépend de la capacité de l'organisation de se doter d'une culture de gestion qui insiste sur les résultats (USGAO, 1997b, p. 73 ; Epstein et Olsen, 1996, p. 43 ; PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 11). Pareille condition ne relève pas simplement de l'adoption de nouveaux systèmes administratifs et opérationnels. En effet, l'accent mis sur les conséquences suppose d'abord et avant tout une culture de gestion axée sur le rendement et qui soit capable de soutenir et d'encourager le recours aux nouvelles méthodes de gestion (Poate, 1997, p. 57 ; Downey, 1998, p. 18). Par le passé, le secteur public s'est doté d'une culture administrative centrée sur la mesure des intrants. Une culture de gestion du rendement s'intéresse plutôt à la gestion des intrants et des extrants dan s le but d'obtenir des conséquences.

En Europe et aux Etats-Unis, les entreprises ont appris qu'il est essentiel que la culture de gestion provoque l'émergence de valeurs et de comportements appropriés. « Les leaders définissent un ensemble idéal de valeurs et de comportements souhaitables et conçoivent des mesures visant à en favoriser l'émergence tout en évitant les comportements indésirables involontaires [...] Les leaders découvrent que les processus qui visent à encourager les comportements souhaitables, et donc à mettre l'accent sur la valeur ajoutée, doivent donner les résultats escomptés en dépit de la complexification croissante du milieu organisationnel [traduction] » (PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 11).

L'expérience néo-zélandaise laisse croire qu'en matière de culture et de milieux organisationnels, les facteurs informels s'avèrent parfois plus puissants que les facteurs formels. « Malgré l'importance des nouvelles formules et des nouveaux systèmes de gestion formels, les changements positifs qui ont été introduits n'auraient pu l'être sans l'apport des systèmes informels de pression des pairs, sans un engagement en faveur de la moralité au sein de la fonction publique et sans le professionnalisme de certains employés-clés [traduction] » (Poate, 1997, p. 57).

Pour sa part, l'expérience américaine rappelle que l'introduction du concept d'utilisation de l'information sur le rendement aux fins de prise de décision risque de se heurter à la culture de l'organisation, qui « peut servir à mener certaines activités, par exemple, selon la coutume, à vue de nez [...] ou en réaction à des événements extérieurs, à mesure qu'ils se produisent. Dans un tel contexte, l'utilisation des données sur le rendement à des fins décisionnelles nécessiterait une véritable révolution organisationnelle [traduction] » (Caiden, 1998, p. 40). La culture d'une organisation peut également avoir des répercussions négatives sur la mise en oeuvre. Ainsi, le personnel peut percevoir la gestion axée sur les résultats comme un exercice de contrôle des coûts, surtout en période de rigueur b udgétaire et de réduction des effectifs. Une telle perception nourrit des attitudes défensives et nuit à l'établissement d'une culture axée sur le rendement (Thomas, 1998, p. 18).

Il est difficile de modifier une culture, et cela demande du temps. Il s'agit d'un processus de changement à long terme qui suppose une certaine cohérence et qui nécessite un peaufinage et des améliorations de tous les instants (Thomas, 1998, p. 17 ; Poate, 1997, p. 56). L'expérience souligne l'importance d'un leadership approprié et d'un engagement partagé envers le processus de réforme, ce, en vue de l'établissement d'une culture axée sur le rendement (Mascarenhas, 1996, p. 17 ; USGAO, 1997b, p. 73).

9. Développer une compréhension pratique du concept de reddition de comptes

Parce qu'elle annonce une réforme significative de la gestion dans le secteur public, la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats pose de nouveaux défis en termes de définition du concept de reddition de comptes. « Dans un tel milieu, il sera nécessaire de repenser notre vision de la reddition de comptes dans le secteur public [traduction] » (Shergold, 1997, p. 303). La perception traditionnelle de la reddition de comptes (c'est-à-dire l'obligation au sein de la hiérarchie de rendre des comptes aux citoyens par l'entremise de décideurs élus et de cadres supérieurs) doit être repensée de manière à refléter le nouvel environnement de gestion qui prévaut dans le secteur public (Kettl, 1997, p. 456). La notion traditionnelle voulant que les fonctionnaires soient seuls responsables de l'application correcte des procédures et règlements gouvernementaux ne colle pas à un secteur public habilité, centré sur les résultats et sur le service (Mayne, 1997, p. 159). Cependant, force est d'admettre que « le fait de modifier une culture de manière à ce que les employés découvrent qu'ils sont imputables des résultats - non seulement auprès de leur superviseur, mais aussi auprès de l'organisation, des clients et des intervenants - pose un défi de taille [traduction] » (National Performance Review, 1999).

La gestion axée sur les résultats suppose un changement d'optique partant de la gestion des procédures et des extrants, en faveur de l'atteinte des résultats au niveau des conséquences. Bien que les systèmes actuels de gestion du rendement axés sur les extrants tiennent les individus responsables de la réalisation des extrants, il ne s'ensuit pas nécessairement que les fonctionnaires devraient être imputables des conséquences des politiques et des programmes. « La reddition de comptes signifie qu'il incombe aux organismes gouvernementaux d'influer les résultats au niveau des conséquences. Il ne s'agit pas, par exemple, pour un cadre d'hériter de l'entière responsabilité de la réduction d'un taux d'accident jusqu'à un certain niveau d'ici une certaine date, comme spécifié dans un quelconque contrat ou objectif de rendement. Il s'agit plutôt de reconnaître une certaine responsabilité à l'égard de la capacité d'influer sur l'atteinte d'un résultat voulu au niveau des conséquences [traduction] » (State Services Commission, 1999). Cela dit, l'obligation de démontrer les résultats atteints au niveau des conséquences demeure entière. « La solution consiste à faire de cette démonstration l'essence même du régime redditionnel. La reddition de comptes à l'égard des réalisations consiste en une démonstration crédible de l'atteinte de résultats utiles et significatifs [traduction] » (Mayne, 1997, p. 159).

10. S'assurer du leadership et de la participation de la haute direction

Il existe de nombreuses indications à l'effet que la réussite de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats passe par l'exercice d'un leadership au sommet de l'organisation (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 23 ; Wholey et Newcomer, 1997, p. 94). Sans le soutien de la haute direction, il n'y a pas d'incitation au changement (Epstein et Olsen, 1996, p. 42). Il faut absolument que les cadres supérieurs soutiennent intégralement la définition et la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats et qu'ils y participent activement (Downey, 1998, p. 18 ; Poate, 1997, p. 54). Pareille participation démontre l'engagement de la haute direction envers les réformes (Alford et Baird, 1997, p. 56). « Une participation claire, cohérente et visible de la part des cadres et gestionnaires supérieurs constitue un facteur essentiel de réussite des systèmes de mesure et de gestion du rendement [traduction] » (National Performance Review, 1997). « Le leadership de haut niveau doit aider une organisation à surmonter sa résistance au changement [traduction] » (National Performance Review, 1999).

Les faits soulignent également la nécessité d'assurer le partage du rôle de leader. Bien que le soutien des hautes instances politiques soit essentiel à la réussite du système (Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 39), il est important que le leadership ruisselle dans toute l'organisation (National Performance Review, 1999). Pareil cadre conférera au processus de gestion du rendement toute la profondeur et la durabilité nécessaires à sa survie, sans égard au roulement des cadres supérieurs ou aux changements touchant la direction des partis politiques.

11. Chercher à obtenir une participation à tous les niveaux

Là où les efforts de mise en oeuvre sont couronnés de succès, les gouvernements attribuent systématiquement cette réussite à la participation des effectifs à tous les niveaux (Downey, 1998, p. 18). Il pourrait également être avantageux d'inviter d'autres intervenants à joindre le processus, surtout au moment de définir les conséquences prévues. La recherche de perspectives différentes peut mettre au jour d'importants enjeux auxquels les membres du personnel n'auraient peut-être pas songé (Plantz,

Greenway et Hendricks, 1997, p. 24 ; National Performance Review, 1999 ; gouvernements locaux et régionaux d'Europe, 1997, p. 15 ; Epstein et Olsen, 1996, p. 42). Par ailleurs, la participation des intervenants peut aider un organisme à définir des mesures du rendement axées sur les résultats et à fixer des cibles réalistes à cet égard (USGAO, 1997b, p. 13).

La participation comporte un autre avantage en ce sens qu'elle aide à affermir l'engagement des intervenants et à stimuler leur sentiment d'appropriation, favorisant ainsi le soutien du système de mesure du rendement. Selon Gibson et Boisvert (1997, p. 18), « la viabilité n'est jamais garantie dans un environnement politique, mais l'engagement et le soutien des clients contribuent à pérenniser les changements voulus [traduction] ». Pour sa part, Meier (1998, p. i) rappelle « [qu']essentiellement, les intervenants sont moins sujets à critiquer un cadre de gestion ou à y faire obstacle s'ils l'ont eux-mêmes élaboré [traduction] ». Voilà pourquoi il importe que les utilisateurs du nouveau système de mesure du rendement conçoivent leurs propres mesures (Epstein et Olsen, 1996, p. 42). Autrement dit, le jeu consiste « à faire participer, non à imposer [tradu ction] » (Poate, 1997, p. 53).

12. Intégrer une formation et une sensibilisation

La pénurie relative d'expérience et d'expertise constitue un obstacle majeur à la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats (Mascarenhas, 1996, p. 22; Hatry, 1997b, p. 41). Cadres et employés doivent posséder les connaissances, les compétences et les habiletés nécessaires à l'élaboration et à l'exploitation du système de mesure du rendement (USGAO, 1997b, p. 76 ; Itell, 1998, p. 17 ; Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 39 ; Poate, 1997, p. 57). D'où la leçon voulant qu'il faille former presque toutes les personnes en cause dans le processus. La formation permet aux gestionnaires, aux membres du personnel et aux intervenants majeurs d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour traiter les données, les comprendre et les utiliser d'une manière qui stimule l'efficacité (Gi bson et Boisvert, 1997, p. 11). Par ailleurs, selon certains auteurs, la prestation d'une formation aux bénéficiaires de nominations discrétionnaires au sein de services clés (par exemple, le service du budget) favorise l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats (Newcomer et Wright, 1996-1997, p. 32).

La formation peut également aider à changer la culture organisationnelle. Une fois que les gestionnaires et les membres du personnel comprennent le fonctionnement de la gestion axée sur les résultats, ils commencent à en apprécier le potentiel (Epstein et Olsen, 1996, p. 42). « Lors de l'introduction de nouveaux systèmes, une formation s'avérera sans doute nécessaire, et ce, à deux niveaux : apprentissage des concepts de base liés aux principes qui sous-tendent la réforme, et soutien opérationnel requis pour définir les objectifs, élaborer les indicateurs de rendement, exploiter les indicateurs à des fins de déclaration et d'examen, et procéder aux évaluations qui s'imposent. L'apprentissage des concepts de base se prête à des séances d'information et à la diffusion d'éléments d'explication. Le soutien opérat ionnel, par contre, nécessite un effort soutenu de la part d'un quelconque groupe d'appui des méthodes [traduction] » (Poate, 1997, p. 54).

13. Mettre en valeur l'expertise en place pour soutenir la mise en oeuvre

La mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats peut poser un réel défi, en particulier pour les organisations dont les capacités techniques internes sont limitées. L'une des grandes leçons qui se dégagent de la documentation a trait au recours à l'expertise disponible pour soutenir la mise en oeuvre. Un expert technique peut donner des conseils touchant chaque aspect de l'élaboration et de l'utilisation du système de mesure du rendement. « D'entrée de jeu, en matière de méthodes de collecte et d'analyse, les conseils prodigués par l'expert technique permettent souvent d'économiser du temps, en plus d'offrir un niveau d'assurance et d'améliorer les résultats [traduction] » (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24).

Souvent, l'expertise nécessaire se trouve déjà au sein de l'organisation. Les organisations ont soif d'expertise, et tout employé qui possède l'expérience d'un aspect de la gestion axée sur les résultats devrait participer directement à la mise en oeuvre (National Performance Review, 1999). « Les évaluateurs possèdent également l'expertise technique nécessaire pour éclairer la conception des systèmes de mesure du rendement ainsi que l'analyse des données sur le rendement [traduction] »

(Wholey et Newcomer, 1997, p. 98).

14. Communiquer le but du système de mesure du rendement

Il est essentiel de bien définir le but que poursuit la gestion axée sur les résultats et de communiquer cette vision dans toute l'organisation (Epstein et Olsen, 1996, p. 41 et 42 ; PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 7 ; Itell, 1998, p. 17). Les leçons tirées par les entreprises d'Europe et des Etats-Unis indiquent que « tout programme d'amélioration débute par un constat d'inadéquation de la position actuelle et par la perspective d'adopter une solution meilleure [traduction] » (PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 7). Les employés ont besoin de connaître le bien-fondé de l'initiative de mesure du rendement, de comprendre leur rôle dans le nouveau système et de saisir la place qu'occupe l'information sur le rendement dans le processus décisionnel (National Performance Review, 1997 et 1999). Ils ont besoin de savoir que le système de mesure du rendement fo urnira une information indispensable qui contribuera à l'amélioration de la gestion du secteur public, tout en facilitant le suivi du degré d'atteinte des résultats escomptés. « L'absence d'attentes claires au sujet des utilisations possibles des données sur le rendement pose sans doute le défi le plus épineux [... car] dans bien des cas, les mesures qui pourraient servir de balises dans la prise de décisions à l'interne risquent aussi de révéler des faits que les gestionnaires préfèrent ne pas mettre au jour lors des décisions sur l'allocation des ressources. [traduction] » (Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 38). Aux Etats-Unis, les administrations locales et les gouvernements des États ont constaté que les employés bien informés s'ajustent plus facilement au nouveau système de gestion du rendement, et que leur rendement s'en trouve amé ;lioré (Epstein et Olsen, 1996, p. 42).

Sans égard aux efforts de communication interne, les intervenants de l'extérieur devraient également être informés du but que poursuit la gestion axée sur les résultats et bien comprendre ce but, car ils voudront connaître le degré d'atteinte du but et des objectifs de l'organisation (National Performance Review, 1997).

ÉLABORATION DE SYSTÈMES DE MESURE DU RENDEMENT

Pour une organisation sans expérience, la tâche qui consiste à élaborer un système de mesure du rendement peut sembler passablement intimidante. Voilà plus d'une décennie que les organisations à la fine pointe dans le domaine de la mesure du rendement apprennent par essai et erreur. L'expérience acquise a permis de cerner des leçons qui pourront guider l'organisation novice dans la gestion des dimensions techniques de l'élaboration d'un système de mesure du rendement.

15. Utiliser un nombre pratique d'indicateurs

Parce qu'elle crée des problèmes et contribue à frustrer les intervenants, la complexité excessive est l'un des principaux facteurs de risque qui menace la réussite des efforts de mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats. Plus un système est facile à utiliser et à mettre en application, plus les intervenants seront portés à l'adopter et à l'apprécier (Meier, 1998, p. i).

Pour conserver au système sa simplicité, il suffit de limiter le nombre d'indicateurs. « À en croire l'expérience acquise dans différents cas, il est avantageux de restreindre le nombre d'indicateurs. Ainsi, trois indicateurs qui constituent de solides mesures des conséquences valent mieux que dix indicateurs qui ne mesurent rien de pertinent [traduction] » (Epstein et Olsen, 1996, p. 43). « Pour mesurer les conséquences des programmes, les ministères sont tenus d'utiliser au plus cinq indicateurs; en matière de gestion interne, par contre, ils sont libres d'adopter autant d'indicateurs que bon leur semble [traduction] » (Itell, 1998, p. 13). « Pour chaque individu ou groupe particulier, on ne devrait pas compter plus de cinq à sept mesures du rendement [traduction] » (Atkinson et McCrindell, 1996, p. 17.) La multiplication du nombre de mesures trahit l'incapacité de l'organisation d'établir un ordre de priorité en cette matière (National Performance Review, 1997). Cette leçon vaut également pour les secteurs public et privé, où l'on fait valoir que la qualité des indicateurs importe bien plus que leur nombre (Poate, 1997, p. 56). S'ils sont trop nombreux, les indicateurs risquent de s'avérer inefficaces, voire nuisibles. « De nombreuses expériences portent à croire que la complexité excessive du système de mesure du rendement et de collecte de données constitue le plus grave facteur qui puisse menacer la

réussite de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats [traduction] » (Meier, 1998, p. i).

Cela dit, il importe néanmoins d'adopter un jeu de mesures bien équilibré, capable de fournir une information suffisante pour fonder des décisions (PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 9). Les mesures doivent tracer un juste portrait du rendement (USGAO, 1997b, p. 71). Au niveau macroscopique, diverses administrations ont choisi d'utiliser des indicateurs composés. « L'Alberta, l'Oregon et d'autres administrations qui élaborent des plans au niveau macroscopique ont notamment recours à des mesures multiples. Par exemple, en élaborant des indicateurs composés fondés sur des grappes de mesures du rendement, elles sont parvenues à établir un cadre de suivi du degré d'atteinte de leurs objectifs socio-économiques « humains » [traduction] » (Gibson et Boisvert, 1997, p. 8).

16. Définir clairement les termes et concepts fondamentaux

Une autre leçon souligne l'importance de bien définir les termes et concepts fondamentaux, à l'appui du processus de mise en oeuvre. « En définissant de manière incohérente les mesures relatives aux programmes, les organismes risquent d'entraver l'utilisation, par les décideurs, des données recueillies au moyen de telles mesures aux fins de planification ou de comparaison et de communication de l'information sur le rendement [traduction] » (USGAO, 1997b, p. 61). Le recours à un ensemble normalisé de définitions réduira les risques de malentendus et favorisera une meilleure cohérence dans toute l'organisation (Nakamura et Warburton, 1998, p. 37).

17. Utiliser un cadre logique

Le cadre logique s'avère très utile pour l'élaboration et la définition des résultats, des indicateurs et des risques prévus. Il facilite la conceptualisation des risques et des projets et programmes au niveau des intrants, des extrants et des conséquences. Il aide également à vérifier les conséquences logiques des relations cause-effet et, partant, les niveaux d'attribution (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24). Comme outil, le cadre logique s'avère particulièrement utile pour les intervenants qui ne connaissent pas la gestion axée sur les résultats, car il illustre la manière dont celle-ci fonctionne (Meier, 1998, p. i). « Les partisans du cadre logique font valoir un autre avantage, à savoir que la détermination des risques aide à structurer les facteurs incontrôlables ce qui distinguent les conséquences des extrants [traduction] » (Poate, 1997, p. 55).

18. Harmoniser les mesures du rendement, la reddition de comptes et le pouvoir décisionnel

Au moment d'élaborer les mesures du rendement, il est essentiel de faire en sorte qu'elles correspondent aux niveaux de la reddition de comptes et du pouvoir décisionnel. Les mesures devraient traduire directement la description de poste et les responsabilités des gestionnaires et des employés (Nakamura et Warburton, 1998, p. 46). En ce sens, l'obligation redditionnelle d'un individu devrait se limiter aux seules fonctions sur lesquelles il peut influer (PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 8). « Au moment d'élaborer des mesures du rendement destinées aux travailleurs ou aux unités organisationnelles, et au moment d'interpréter et d'exploiter les fruits de telles mesures, il importe de bien connaître la description de poste officielle des personnes en cause. Une mesure du rendement qui insiste sur des dimensions qui échappent, en tout ou en partie, au contrôle des personnes dont le rendement est mesuré ri sque de devenir source d'anxiété pour ces dernières ou d'éveiller chez elles un sentiment d'injustice [traduction] » (Nakamura et Warburton, 1998, p. 42).

Certaines conditions doivent être réunies avant que des individus acceptent de rendre compte des résultats. Les gestionnaires et les membres du personnel doivent comprendre le système, ce dont ils sont tenus responsables, et la manière dont ils peuvent influer sur les résultats. De plus, ils doivent être convaincus que le système mesure leur contribution à l'organisation (National Performance Review, 1997). À défaut de réunir ces conditions, le système de mesure du rendement sera jugé injuste sur le plan de la reddition de comptes (Atkinson et McCrindell, 1996, p. 16).

Qui plus est, l'information sur le rendement doit être façonnée selon les besoins des utilisateurs (Poate, 1997, p. 55). Souvent, les gestionnaires sont confrontés au problème que pose une information trop globale, peu utile du fait qu'elle vise un niveau différent de celui où sont prises les décisions

(Mascarenhas, 1996, p. 21; Hatry, 1997b, p. 40). Pour surmonter ce problème, certains auteurs recommandent que les programmes et projets définissent leurs propres résultats escomptés, indicateurs et méthodes de collecte des données (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24).

Pour pouvoir rendre compte du rendement de leurs programmes, les gestionnaires doivent disposer d'une souplesse et d'un pouvoir suffisants (Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 40). Certains maintiennent que l'obligation redditionnelle doit être partagée par les gestionnaires et les employés de toute l'organisation (National Performance Review, 1999).

À la limite, la mesure du rendement permet d'établir la responsabilité d'un programme entier, et non celle de son seul gestionnaire. Selon le National Performance Review (1999), « la reddition de comptes est un concept multidimensionnel qui agit souvent comme catalyseur majeur de réussite [...] À cette fin, il faut établir ou attribuer la responsabilité du rendement ou des résultats et définir un mode efficace d'intendance des ressources. Pour assurer une plus grande efficacité, la responsabilité doit être partagée par les gestionnaires et les employés; de plus, toute l'organisation doit être tenue responsable à l'égard des clients et des intervenants [traduction] ».

19. Recueillir une information crédible sur le rendement

Pour être utile, l'information sur le rendement doit être valide et fiable (British Columbia, Office of the Auditor General, 1997, p. 9; Atkinson et McCrindell, 1996, p. 17). La simple perception que l'information puisse être falsifiée suffit à miner l'utilité du système (Nakamura et Warburton, 1998, p. 47). Une quelconque forme de vérification ou d'examen indépendant s'impose pour garantir la crédibilité de l'information (Epstein et Olsen, 1996, p. 44; Nakamura et Warburton, 1998, p. 41). En outre, le mode de vérification doit être communiqué. L'expérience révèle que le simple fait de décrire la méthode choisie dans un rapport annuel suffit à rassurer les lecteurs quant à la crédibilité de l'information (USGAO, 1997b, p. 72).

Les vérifications et examens indépendants ont une incidence non seulement sur les perceptions des utilisateurs de l'information sur le rendement, mais aussi sur celles des responsables de la cueillette des données. La perspective d'une vérification suffit, semble-t-il, à stimuler les efforts de tenue de dossiers exacts (Epstein et Olsen, 1996, p. 44).

20. Fixer des normes et des cibles de rendement

Pour que la gestion axée sur les résultats fonctionne comme prévu, il faut insister sur la définition de cibles et de normes de rendement (Poate, 1997, p. 57). En termes d'atteinte des résultats, tout diagnostic s'avère difficile en l'absence d'un point de référence qui permette d'établir des comparaisons. En ce sens, les cibles sont également essentielles à la définition de la reddition de comptes. « En l'absence de normes de rendement précises et mesurables pouvant servir de point de référence en vue de l'appréciation du rendement, la reddition de comptes ne repose plus sur aucune assise [traduction] » (Atkinson et McCrindell, 1996, p. 17).

Pour fixer des cibles, on peut également recourir à l'étalonnage en fonction de programmes similaires. Les expériences vécues dans le secteur privé soulignent l'utilité des méthodes d'étalonnage par rapport aux concurrents (PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 10). Selon Poate (1997, p. 57), « les indicateurs et cibles devraient être fixés en fonction des bonnes pratiques perçues, par rapport au parcours d'autres organismes qui effectuent des tâches identiques ou similaires [traduction] ». Cependant, certaines expériences vécues dans le secteur public mettent en lumière les risques que comporte toute quête d'excellence qui s'appuie sur la comparaison de différents programmes. Certains auteurs croient que la meilleure manière d'évaluer un programme est de le comparer à lui-même (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 26).

21. Utiliser un poste de repères pour fixer des cibles

De nombreuses expériences démontrent qu'en utilisant un poste de repères (benchmarks) basé sur une information historique sur le rendement, les organismes peuvent parvenir à fixer des cibles réalistes

(USGAO, 1997b, p. 61). Le poste de repères fournit de l'information conjoncturelle sur laquelle les cibles peuvent s'appuyer. Aux organisations qui ne possèdent aucune expérience de la gestion axée sur les résultats et qui, partant, ne peuvent se doter de poste de repères, certains auteurs suggèrent de procéder à une collecte de données avant de procéder à la définition de cibles (Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 26; Laurent, 1999).

UTILISATION DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT

La manière dont une organisation utilise les fruits de ses efforts de mesure du rendement influence le degré de réussite à long terme de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats. Une organisation autodidacte exploite l'information sur le rendement pour cerner ses forces et faiblesses et, de là, pour ajuster ses systèmes de gestion et ses processus de planification stratégique. Les leçons suivantes traduisent les expériences d'organisations de tête qui exploitent l'information sur le rendement à des fins d'apprentissage et d'amélioration continue.

22. Démontrer l'utilisation de l'information sur le rendement

Il ne suffit pas que l'information sur le rendement soit dûment exploitée : on doit percevoir qu'elle l'est. Si les cadres supérieurs utilisent l'information à des fins décisionnelles, d'autres seront portés à suivre leur exemple (Newcomer et Downy, 1997-1998, p. 39). Ainsi, le personnel aura tendance à accepter le nouveau système de mesure du rendement et à y participer (Epstein et Olsen, 1996, p. 43). Si l'information sur le rendement n'est pas exploitée avec empressement, c'est la crédibilité de l'activité tout entière qui sera minée (Poate, 1997, p. 57).

Cela dit, les gestionnaires et les employés doivent également reconnaître les avantages considérables qu'offre la gestion axée sur les résultats au niveau de l'organisation et de ses programmes. La gestion du rendement doit produire des résultats positifs, et elle doit savoir justifier certains résultats. L'information recueillie sur le rendement doit être utile (OCDE, 1997, p. 29; Gibson et Boisvert, 1997, p. 18; British Columbia, Office of the Auditor General, 1997, p. 6), et la collecte de telles données doit s'avérer visiblement rentable (Hatry, 1997b, p. 41; Itell, 1998, p. 17). Plus l'utilisation des données augmente et comporte des avantages réels, plus les données inspirent confiance (Gibson et Boisvert, 1997, p. 11).

23. Utiliser l'évaluation comme complément de la mesure du rendement

La gestion axée sur les résultats n'efface pas le rôle de l'évaluation. En fait, l'évaluation et la mesure du rendement s'appuient mutuellement, dans une perspective de complémentarité. Ainsi, les évaluations peuvent servir à mesurer certaines conséquences (Poate, 1997, p. 56). À elle seule, l'information sur le rendement ne donne pas un aperçu complet de la situation. Les évaluations ajoutent à cet aperçu en offrant la profondeur d'analyse nécessaire pour expliquer la cause des écarts positifs ou négatifs observés par rapport aux cibles fixées (Poate, 1997, p. 56). En outre, les évaluations fournissent les renseignements dont les gestionnaires ont besoin pour améliorer les opérations. « Il est clairement du ressort de l'évaluation de programme de cerner et de faire connaître les facteurs qui expliquent l'insuffisance du rendement par rapport aux niveaux prévus. D'habitude, la mesure du rendement à elle seule ne fournit pas les données dont les gestionnaires de programme ont besoin pour comprendre pourquoi le rendement ne rencontre pas les attentes ou pour trouver des solutions qui permettent d'améliorer les opérations. Il existe une vaste gamme de méthodes d'évaluation de programme qui peuvent servir à éclairer les opérations, en complément des efforts de mesure du rendement [traduction] » (Wholey et Newcomer, 1997, p. 98). Par ailleurs, les évaluations d'impact peuvent « aider les organismes à imputer en toute confiance l'atteinte des résultats prévus à un ou plusieurs programmes, en fournissant des renseignements qui précisent l'apport des programmes aux résultats obtenus [traduction] » (USGAO, 1997a).

Là où la mesure permanente du rendement s'avère trop coûteuse ou difficile, on pourrait indiquer de procéder à des évaluations à intervalles réguliers. Le contraire est également vrai : là où la conduite d'évaluations à intervalles réguliers s'avère trop coûteuse, un système capable de mesurer des indicateurs approximatifs de rendement pourrait suffire à fournir l'information de gestion essentielle (Zapico-Goñi et Mayne, 1997, p. 261).

En produisant leurs propres mesures, les évaluations peuvent également appuyer la mise au point du système de mesure du rendement de l'organisation (Zapico-Goñi et Mayne, 1997, p. 262). « La conception et la mise en oeuvre d'un nouveau système de mesure du rendement améliorent les perspectives de rentabilité, facilitent la prévention des erreurs, augmentent la crédibilité du nouveau système et en favorisent l'acceptation, à condition que ce dernier exploite convenablement l'information déjà recueillie et prenne appui sur l'expertise tirée de fonctions connexes bien établies au sein du secteur public, dont la collecte des données, le suivi, l'évaluation ainsi que la recherche [traduction] » (Nakamura et Warburton, 1998, p. 41).

24. Recourir aux mesures incitatives pour favoriser le soutien

Certains faits portent à croire que, financiers ou non, les mesures incitatives poussent les individus à modifier leur comportement et facilitent la promotion des éléments qui comptent pour l'organisation (National Performance Review, 1997; PricewaterhouseCoopers, 1999, p. 11). Le fait de récompenser les employés qui réussissent ajoute au cadre redditionnel. « La reddition de comptes est une voie à double sens. L'organisation doit récompenser les personnes qui acceptent de faire leur part [traduction] » (National Performance Review, 1999).

Les systèmes de gestion axée sur les résultats qui connaissent le plus grand succès ne recourent pas aux fonctions punitives; ils encouragent plutôt l'utilisation de l'information afin de soutenir l'amélioration des programmes et des projets (National Performance Review, 1997). D'autres expériences laissent croire qu'un système peut comprendre des pénalités, à condition que celles-ci soient introduites lentement (Gibson et Boisvert, 1997, p. 18). L'introduction de sanctions risque de nuire au ralliement et à l'engagement du personnel et des gestionnaires, en particulier si les sanctions sont de nature budgétaire (National Performance Review, 1999).

25. Utiliser la communication de l'information sur le rendement à des fins décisionnelles

Les organisations devraient faire rapport à tous les intervenants sur le degré d'atteinte des objectifs fixés. Tel que nous l'avons déjà souligné, on devrait avoir recours à une approche participative pour la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats. Ainsi les intervenants dans le processus voudront qu'on les tienne au courant des progrès par rapport aux attentes. Essentielle de par sa nature, une telle diffusion de l'information devrait être constamment maintenue (National Performance Review, 1997 et 1999).

Les gestionnaires et le personnel doivent consulter régulièrement des données sur le rendement afin d'apporter des ajustements aux programmes et, dans un deuxième temps, d'évaluer l'efficacité de tels ajustements (Hatry, 1997b, p. 40). Les organisations qui réussissent le mieux communiquent sans cesse avec leur personnel, et ce, à tous les niveaux (National Performance Review, 1999). Afin d'assurer une exploitation optimale de l'information sur le rendement, les organisations devraient porter une attention particulière à la fréquence à laquelle cette information est diffusée. En cette matière, les besoins des décideurs ne seront pas servis par une déclaration trop fréquente ou trop détaillée des données, sans démonstration suffisante de l'utilité d'une telle pratique pour les gestionnaires publics, le gouvernement, le Parlement et les citoy ens. « Des rapports fréquents peuvent contribuer à la saine gestion du secteur public, mais il n'est pas garanti qu'ils stimulent le rendement [traduction] » (Mascarenhas, 1996, p. 21). Par ailleurs, la façon dont l'information est présentée influence aussi son utilité; ainsi, une avalanche de détails risque de s'avérer nuisible (Poate, 1997, p. 57). « Les renseignements devraient être présentés de manière à pouvoir être facilement compris par les législateurs et par le public, et devrait les aider à bien apprécier le rendement du gouvernement. Les détails excessifs, les descriptions vagues, le charabia technique et le jargon sont à proscrire, car ils peuvent semer la confusion et provoquer des erreurs dans l'appréciation des faits [traduction] » (British Columbia, Office of the Auditor General, 1997, p. 7).

Les rapports peuvent également servir à d'autres fins que la prise de décision. De fait, en sensibilisant les employés à l'importance de leur contribution au sein de l'organisation, ils peuvent inciter ces derniers à s'attarder davantage aux conséquences. Leur travail s'en trouvera essentiellement validé (Olsen 1997, p. 32). La communication de l'information peut aussi aller à l'encontre du but recherché, à l'exemple de l'enseignant qui, par souci d'atteindre ses objectifs, structure son cours seulement en fonction de

l'examen final, ou à l'exemple des intervenants qui choisissent de dénaturer certains constats afin d'éviter des situations gênantes. Selon Poate (1997, p. 55), pour un gestionnaire, la crainte d'être exposé et d'être mis dans l'embarras constitue, semble-t-il, une sanction efficace.

26. Apprendre, examiner et ajuster les systèmes de mesure du rendement

Une dernière leçon rappelle que, même lorsque la gestion axée sur les résultats a été mise en oeuvre, le travail n'est pas terminé. La réussite durable du système de mesure du rendement suppose un suivi et des améliorations constants. On obtiendra ainsi un système souple, capable de refléter le milieu changeant dans lequel il évolue (Poate, 1997, p. 56; Plantz, Greenway et Hendricks, 1997, p. 24; Epstein et Olsen, 1996, p. 41). Le système devrait traduire les changements qui surviennent au niveau de l'organisation ou de ses programmes. Il devrait être suffisamment flexible pour permettre aux gestionnaires d'élaborer des mesures révisées, en fonction de l'expérience acquise au fil du temps sur le plan de l'élaboration des indicateurs (Epstein et Olsen, 1996, p. 41 et 43). Même les joueurs les plus chevronnés r&ea cute;visent leurs mesures au moins une fois, car il faut du temps pour les mettre au point. C'est là l'essence même d'une organisation autodidacte. Les gestionnaires et le personnel apprennent bien par essai et erreur ainsi que par la pratique (Meier, 1998, p. i; National Performance Review, 1999).

Enfin, certains auteurs notent que, même avant de mettre en oeuvre de nouvelles procédures, les organisations devraient examiner leurs systèmes actuels et leurs anciens systèmes de manière à bien comprendre pourquoi ils n'ont pu atteindre leurs objectifs. Les leçons du passé et la mise en valeur des expériences partagées peuvent faciliter l'acceptation des nouvelles initiatives, dans une perspective de consensus (Poate, 1997, p. 53).

BIBLIOGRAPHIE

Abréviations utilisées ci-dessous :

BEPS	Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique
CIDA	Canadian International Development Agency (Agence canadienne de développement international)
CCOLA	Canadian Council of Legislative Auditors (Conseil canadien des vérificateurs législatifs)
GAO / USGAO	General Accounting Office / US General Accounting Office
GPRA	Government Performance and Results Act
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPPAGA	Office of Program Policy Analysis and Government Accountability

Alford, John, et Baird, Jeanette (1997), *Performance Monitoring in the Australian Public Service : a Government-Wide Analysis*, Public Money & Management, numéro d'avril-juin, p. 49-58.

Atkinson, Anthony A., et McCrindell, James Q. (1996), Strategic Performance Measurement in Government: A Study for the Canadian Centre for Management Development, University of Waterloo, Waterloo (Ontario).

Axson, David A. J. (1999), *The Fastest Route to Right Answers : Refining Approaches for Better Decision-Making Through Performance Reporting*, Strategy & Leadership, vol. 27, nº 3 (mai-juin), p. 6-10.

British Columbia, Office of the Auditor General (1997), Reporting Performance Information, actes d'un symposium sur les questions de communication de l'information et de vérification de la reddition de comptes dans la fonction publique, Groupe d'étude du CCOLA.

Caiden, Naomi (1998), *Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation*, Public Budgeting & Finance, vol. 18, nº 2 (été), p. 35-52.

Downey, Mortimer L. (1998), *Making GPRA Work for Your Agency*, The Public Manager, vol. 27, nº 3 (automne), p. 18.

Epstein, Jeff, et Olsen, Raymond T. (1996), *Lessons Learned by State and Local Governments*, The Public Manager, numéro d'automne, p. 41-44.

Florida Legislature, OPPAGA (1997), Performance-Based Program Budgeting in Context : History and Comparison, Tallahassee (Fla).

Gibson, Judith, et Boisvert, Brenda (1997), Data-Driven Performance: Accountability, Business Planning and Performance Measurement in Government, Le Conference Board du Canada, p. 207-297.

Hatry, Harry (1997a), *We Need a New Concept of Accountability*, The Public Manager, vol. 26, nº 3, p. 37-38.

Hatry, Harry (1997b), *When the Rubber Meets the Road: Performance Measurement for State and Local Public Agencies*, New Directions for Evaluation, nº 75 (automne), p. 31-44.

Hope, Jeremy, et Fraser, Robin (1998), *Measuring Performance in the new organisational model*, Management Accounting, vol. 76, nº 6, p. 22-23.

Itell, Jeffrey (1998), *Where Are They Now? - Performance Measurement Pioneers Offer Lessons from the Long, Hard Road*, The New Public Innovator, numéro de mai-juin, p. 11-17.

Joyce, Philip G. (1997), *Using Performance Measures for Budgeting : A New Beat, or Is It the Same Old Tune?*, New Directions for Evaluation, nº 75 (automne), p. 45-61.

Kettl, D. F. (1997), *The Global Revolution in Public Management : Driving Themes, Missing Links*, Policy Analysis and Management, vol. 16, nº 3, p. 446-462.

Laurent, Anne (1999), Extreme Measures, http://www.govexec.com/gpp/0299mr.htm.

Gouvernements locaux et régionaux d'Europe (1997), L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, Conseil de l'Europe, Strasbourg (France).

Mayne, John (1997), *Accountability for Program Performance : A key to Effective Performance Monitoring and Reporting*, dans : John Mayne et Eduardo Zapico-Goñi (éd.), Monitoring Performance in the Public Sector, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers.

Mascarenhas, R.C. (1996), *Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand*, Public Budgeting & Finance, numéro d'automne, p. 13-27.

Meier, Werner (1998), Lessons Learned from Implementing Results-Based Management (RBM) in CIDA, Direction générale de l'examen du rendement, Agence canadienne de développement international.

Nakamura, Alice O., et Warburton, William P. (1998), *Performance Measurement in the Public Sector*, Canadian Business Economics, vol. 6, nº 2 (hiver), p. 37-48.

National Performance Review (1999), Balancing Measures : Best Practices in Performance Management, http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/balmeasure.html.

National Performance Review (1997), Benchmarking Study Report, http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/nprbook.html.

Newcomer, Kathryn E., et Downy, Amy (1997-1998), *Performance-Based Management : What Is It and How Do We Get There?*, The Public Manager, vol. 26, nº 4 (hiver), p. 37-40.

Newcomer, Kathryn E., et Wright, Roy E. (1996-1997), *Toward Effective Use of Performance Measurement in the Federal Government*, The Public Manager, numéro d'hiver, p. 31-33.

OCDE (1997), En quête de résultats, pratiques de gestion des performances, Paris (France).

Olsen, Raymond T. (1997), *Performance Management Strategies Showing Promise*, The Public Manager, numéro du printemps, p. 29-33.

Plantz, Margaret C. , Greenway, Martha Taylor, et Hendricks, Michael (1997), *Outcome Measurement : Showing Results in the Nonprofit Sector*, New Directions for Evaluation, nº 75 (automne), p. 15-30.

Poate, Derek (1997), Measuring & Managing Results : Lessons for Development Cooperation, BEPS, New York.

PricewaterhouseCoopers (1999), Managing Corporate Performance Today and Tomorrow, R.-U.

Shergold, P. (1997), *The Colour Purple : Perceptions of Accountability Across the Tasman*, Public Administration and Development, vol. 17, p. 293-306.

State Services Commission (1999), Occasional Paper No 7 : Looping the Loop : Evaluating Outcomes and Other Risky Feats, Wellington (Nouvelle-Zélande), http://www.ssc.govt.nz/documents/Occ_Paper_No7_2.htm.

Thomas, Paul (1998), *The Politics of Performance Measurement*, Management, vol. 8, nº 2, p. 17-19.

USGAO (1997a), Managing for Results: Analytical Challenges in Measuring Performance (GAO/HEHS/GGD-97-138), Washington, D.C.

USGAO (1997b), The Government Performance and Results Act : 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven (GAO/GGD-97-109), Washington, D.C.

Wholey, Joseph S., et Newcomer, Kathryn E. (1997), *Clarifying Goals, Reporting Results*, New Directions for Evaluation, nº 75 (automne), p. 91-98.

Zapico-Goñi, Eduardo, et Mayne, John (1997), *Performance Monitoring: Implications for the Future*, dans : John Mayne et Eduardo Zapico-Goñi (éd.), Monitoring Performance in the Public Sector, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers.

Annexe A

Sommaire des leçons tirées du rapport de 1996

Voici le sommaire des leçons tirées du rapport qu'a publié, en 1996, le Bureau du vérificateur général du Canada, auprès de qui on pourra obtenir copie du texte intégral. Pour de plus amples détails sur les aspects précis des différentes leçons décrites dans la présente, le lecteur pourra consulter la bibliographie.

1. Anticiper la résistance aux plans de mise en oeuvre et maintenir la force d'impulsion

Le temps est un facteur important dont il faut tenir compte lors de la mise en oeuvre. Il est dangereux de prendre trop de temps ou pas assez de temps pour introduire la gestion axée sur les résultats. Si une mise en oeuvre hâtive ne fait qu'exacerber les craintes, une mise en oeuvre lente comporte sa part de risque (National Academy of Public Administration, 1994, p. 16). Par conséquent, il est important de maintenir la force d'impulsion du processus, à un rythme uniforme (Broom, 1995, p. 16).

2. Effectuer des projets-pilotes

Pour les organisations, la conduite de projets-pilotes constitue une bonne occasion de mettre à l'essai les nouveaux systèmes (Broom, 1995, p. 15; Henry et Dickey, 1993, p. 211; Likierman, 1993, p. 18). Les projets-pilotes facilitent l'introduction des réformes au sein de l'organisation. Ils permettent de régler les problèmes relatifs aux éléments du nouveau système, voire à l'ensemble du système, au moment où ce dernier est exploité sur une petite échelle (Jackson, 1991, p. 20).

3. Établir une culture de gestion du rendement

Il est important qu'une culture axée sur les résultats rayonne dans toute l'organisation et influence de manière cohérente chaque type d'activité qu'entreprend cette dernière (OCDE, 1994, p. 21). De même, il est essentiel d'élaborer des objectifs axés sur les résultats et de favoriser l'émergence d'une culture orientée vers la mesure et l'apprentissage (Western Australia, Office of the Auditor General, 1994, p. 17; Broom, 1995, p. 13-14). « L'expérience porte à croire que la culture peut évoluer sous l'impulsion d'un leadership approprié, capable de transmettre les messages et d'offrir les incitatifs qui s'imposent. Cependant, les processus de réforme supposent une constante cohérence au niveau des messages [traduction] » (OCDE, 1993, p. 47).

4. S'assurer du leadership et de l'engagement continu de la haute direction

Il existe de nombreuses indications à l'effet que la réussite de la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats passe par l'exercice d'un leadership au sommet de l'organisation (Holtham, p. 5; OCDE, 1994, p. 47). Il est essentiel que la direction - qu'il s'agisse des cadres supérieurs ou des gestionnaires intermédiaires - soutienne intégralement la mise en oeuvre et y *participe activement* (USGAO, 1994, p. 14-15; Broom, 1995, p. 16). Le niveau d'engagement de la direction a un effet direct sur celui de toute l'organisation (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1996, p. 6; Jackson, 1991, p. 19; Shaw, 1987, p. 8).

5. Encourager une entière participation afin d'assurer un fort soutien

Là où les efforts de mise en oeuvre sont couronnés de succès, les gouvernements attribuent systématiquement cette réussite à l'entière participation des effectifs (National Academy of Public Administration, 1994, p. 5; USGAO, 1995a, p. 12). La participation des gestionnaires et du personnel à l'élaboration des plans stratégiques, mesures du rendement et autres éléments contribue à inspirer un sentiment d'appropriation et à promouvoir l'engagement (Meekings, 1995, p. 8; Likierman, 1993, p. 17). Par ailleurs, les individus qui participent sont moins portés à critiquer leur propre travail et sont plus motivés à faire équipe pour atteindre des objectifs communs (USGAO, 1994, p. 14; USGAO, 1995a, p. 15).

6. Intégrer une formation et une sensibilisation

Les experts dans le domaine considèrent la formation comme un ingrédient essentiel des réformes (USGAO, 1995a, p. 15; OCDE, 1994, p. 47; Secrétariat du Conseil du Trésor, 1996, p. 8). Une formation qui porte sur l'élaboration et l'utilisation des mesures du rendement permet à des organisations qui, par le passé, se souciaient de la réalisation des intrants, d'acquérir les compétences requises pour pratiquer la gestion axée sur les résultats (Western Australia, Office of the Auditor General, 1994, p. 18). Par ailleurs, en plus de favoriser l'élargissement des compétences, la formation contribue à modifier la culture organisationnelle (Jackson, 1991, p. 20).

7. Définir clairement les termes et concepts fondamentaux

Une autre leçon souligne l'importance de bien définir les termes et concepts fondamentaux, à l'appui du processus de mise en oeuvre. En règle générale, on comprend mal les termes et concepts du domaine de la gestion axée sur le rendement (National Academy of Public Administration, 1994, p. 4). Le recours à un ensemble normalisé de termes et de concepts fondamentaux réduira les risques de malentendus et de mauvaise communication, tout en favorisant une meilleure cohérence dans toute l'organisation (National Academy of Public Administration, 1994, p. 7).

8. Harmoniser les systèmes de gestion afin de soutenir la mise en oeuvre

Les gestionnaires doivent pouvoir compter sur une infrastructure favorable, capable d'assurer la collecte de données différentes, voire nouvelles, à l'appui du système de gestion axé sur les résultats. Faute d'un tel soutien, les responsables de la fonction de mesure risquent de se montrer réticents ou peu coopératifs (Western Australia, Office of the Auditor General, 1994, p. 17; OCDE, 1994, p. 49). Il importe de revoir l'harmonisation des systèmes de planification, de budgétisation et de communication de l'information et d'intégrer ces derniers aux systèmes existants, de manière à prévenir toute lourdeur (USGAO, 1994, p. 18; Likierman, 1993, p. 19; Nagel et Cutt, 1995, p. 47; Shaw, 1987, p. 8).

9. Recourir aux incitatifs pour favoriser le soutien

Les gestionnaires seront davantage portés à s'engager à atteindre des résultats s'ils disposent de la souplesse requise pour gérer leurs programmes de manière efficace et efficiente (USGAO, 1995a, p. 15). La perspective d'une réduction du nombre de règlements et de mécanismes de contrôle est un incitatif alléchant pour les fins de la gestion axée sur les résultats (Groszyk, 1995, p. 14). En outre, d'autres types d'incitatifs devraient être soigneusement étudiés. À cet égard, certaines administrations ont opté pour une formule de rémunération au rendement (OCDE, 1995, p. 38), mais cette initiative n'a pas toujours donné de bons résultats (OCDE, 1993, p. 29). Les incitatifs risquent d'aller à l'encontre du but recherché lorsque, loin d'y voir une occasion d'apprentissage, les intervenants ont l' impression que l'allocation des budgets et des effectifs sert à récompenser le bon rendement et à punir le rendement médiocre (Pollitt, 1986, p. 168).

10. Assurer la crédibilité de l'information sur le rendement et faire en sorte qu'elle soit exploitée

Il ne suffit pas que l'information sur le rendement soit dûment exploitée : on doit percevoir qu'elle l'est. Là où l'information est inutilisée, la mesure des résultats devient impossible, et le système perd toute crédibilité (Meekings, 1995, p. 6 et 8). Cela dit, l'utilisation de l'information va bien au-delà des simples demandes de publication de rapports sur les résultats : l'information doit être intégrée au processus décisionnel, d'où la nécessité qu'elle soit crédible (National Academy of Public Administration, 1994, p. 7).

11. Passer de la mesure des intrants à celle des conséquences

Tout porte à croire que les systèmes de mesure du rendement qui connaissent le plus grand succès s'attardent aux conséquences des programmes plutôt qu'aux intrants et aux activités, comme le veut la méthode classique (National Academy of Public Administration, 1994, p. 7). L'expérience démontre que l'élaboration de systèmes de mesure du rendement axés sur les conséquences est indispensable à l'exploitation des mesures aux fins de l'amélioration des programmes (USGAO, 1995b, p. 3).

12. Obtenir la participation d'un spécialiste de la mesure des résultats

De nombreux faits laissent croire que les organisations ne peuvent pas compter sur leurs gestionnaires pour introduire un tel changement sans une aide éclairée, capable de les empêcher de s'attarder aux simples activités. Afin de mettre au point des missions, des buts, des objectifs et des mesures, les gestionnaires de programme et le personnel opérationnel devraient recevoir l'appui d'un spécialiste averti. Pareille initiative de contrôle de la qualité permettrait à un même individu d'assurer une cohérence et une continuité parmi toutes les unités de programme (American Society for Public Administration, 1996, p. 7).

Bibliographie

Abréviations utilisées ci-dessous :

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
USGAO	United States General Accounting Office

American Society for Public Administration (1996), Performance Measurement : A Work in Progress : Minnesota's Department of Labour and Industry, Washington, D.C.

Broom, Cheryle A. (1995), *Performance-Based Government Models : Building a Track Record*, Public Budgeting & Finance, vol. 15, nº 4, p. 3-17.

Groszyk, Walter (1995), Using Performance Measures in Government : Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993, document préparé en vue d'une réunion de l'OCDE, Paris.

Henry, Gary T., et Kent C. Dickey (1993), *Implementing Performance Monitoring : A Research and Development Approach*, Public Administration Review, vol. 53, nº 3, p. 203-212.

Holtham, Clive, *Developing a System for Measuring Departmental Performance*, Public Money & Management.

Jackson, Peter M. (1991), Measuring Performance in the Public Sector, conférence sur la gestion du secteur public, FEE, p. 11-22.

Keating, M.S. (1990), *Managing for Results in the Public Interest*, Australian Journal of Public Administration, vol. 49, nº 4, p. 387-398.

Likierman, Andrew (1993), *Performance Indicators : 20 Early Lessons from Managerial Use*, Public Money & Management, vol. 13, nº 4, p. 15-22.

Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee (1993), Performance Information and the Management Cycle, Canberra (Australie).

Meekings, Alan (1995), *Unlocking the Potential of Performance Measurement : A Practical Implementation Guide*, Public Money & Management, p. 5-12.

Nagel, Kevin F., et James Cutt (1995), Strategic Management, Accountability and Performance Measurement in a Provincial Government Organisation : A Review of the Approach and Experience of the British Columbia Ministry of Transportation, Center For Public Sector Studies, University of Victoria.

National Academy of Public Administration (1994), Towards Useful Performance Measurement : Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared Under Government Performance and Results Act, Washington, D.C.

Western Australia. Office of the Auditor General (1994), Special Report: Public Sector Indicators 1993-94, rapport nº 7.

OCDE (1995), Performance Management in Finland, Public Management Committee, Paris, p. 34-42.

OCDE (1994), La gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats, études hors-série sur la gestion publique, nº 3, Paris.

OCDE (1993), Towards a Results-Oriented Culture, huitième séance du Comité sur la gestion publique, Paris.

Pollitt, Christopher (1986), *Beyond the Managerial Model : the Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services*, Financial Accountability & Management, vol. 2, nº 3, Oxford (R.-U.), p. 155-170.

Secrétariat du Conseil du Trésor (1996), *Doter la fonction publique fédérale d'une culture de gestion davantage axée sur les résultats*, Ottawa.

Shaw, Nigel (1987), *Productivity Development in the United States*, Management Services, vol. 31, nºs 10-11, p. 8-14.

USGAO (1995a), Government Reform : Goal-Setting and Performance (GAO/AIMD/GGD-95-130R), Washington, D.C.

USGAO (1995b), Managing for Results : Critical Actions for Measuring Performance (GA/T-GGD/AIMD-95-187), Washington, D.C.

USGAO (1995c), Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms (GAO/GGD-95-120), Washington, D.C.

USGAO (1995d), Managing for Results: Status of the Government Performance and Results Act (GAO/T-GGD-95-193), Washington, D.C.

USGAO (1994), Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms (GAO/GGD-94-22), Washington, D.C.